

PROJEKTE

Wissenschaftliche Arbeitsgruppe
für weltkirchliche Aufgaben
der Deutschen Bischofskonferenz

Annette Krauß, Birgit Joußen, Koenraad Verhagen

Finanzsystementwicklung – Spar- und Kreditinstitutionen für die Armen

**Bericht der ersten Forschungsphase
Band I**

Die Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz hat die Aufgabe der wissenschaftlichen Behandlung von Fragen aus dem Bereich der weltkirchlichen Verantwortung der Kirche in Deutschland. Die Arbeit ist in vier Forschungsbereiche gegliedert

- Forschungsbereich Theologie, Religionswissenschaft, pastorale Arbeit in der Dritten Welt/Dialog mit den Kirchen der Dritten Welt
- Forschungsbereich Förderung des Friedens: kirchliche Entwicklungsarbeit, Entwicklungspolitik, Weltwirtschaft, Menschenrechte
- Forschungsbereich Sicherung des Friedens: Friedens- und Sicherheitspolitik, Europa
- Forschungsbereich Konfliktstudien

Dr. Annette **Krauß**, Volkswirtin mit dem Forschungsschwerpunkt Entwicklungsländerfragen, war ab 1996 als freie Mitarbeiterin und Referentin für die Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs tätig. Seit 2000 arbeitet sie in der Mikrofinanzfachabteilung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNCDF/UNDP).

Birgit **Joußen**, Bankkauffrau und Geographin, war als freie Mitarbeiterin für die Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs im Rahmen des vorliegenden Forschungsvorhabens tätig. Gegenwärtig ist sie Referentin für Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe (West- und Ostafrika) in Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Dr. Koenraad **Verhagen**, Ökonom und Anthropologe, Publikationen zu wirtschaftlicher und finanzieller Selbsthilfe von Niedrigstverdienern in Entwicklungsländern, war in verschiedenen afrikanischen Ländern sowie als Forscher tätig und Generalsekretär der Internationalen Allianz Katholischer Entwicklungsorganisationen (CIDSE). Gegenwärtig ist er unabhängiger Gutachter für Mikrofinanzierungen und Ökonomie der Genossenschaften.

Finanzsystementwicklung – Spar- und Kreditinstitutionen für die Armen Bericht der ersten Forschungsphase – Band I (Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz: PROJEKTE 11)

Bonn, August 2001

ISBN 3-932535-44-8 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

Zu beziehen bei der Zentralstelle Weltkirche
der Deutschen Bischofskonferenz, Kaiserstraße 163, 53113 Bonn,
Telefon: 0228/103-288, Fax: 0228/103-335

Vorbemerkung

Das vorliegende Vorhaben wurde von der Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs¹ auf der Grundlage ihrer bisherigen Zusammenarbeit mit Mikrofinanzinstitutionen in Bangladesch, der Dominikanischen Republik, Indien und den Philippinen initiiert und koordiniert. Die im Vorhaben verwandte Methode von Fallstudien und Dialogveranstaltungen geht auf die Arbeit der Gesellschaft mit Mikrofinanzinstitutionen und Selbsthilfeorganisationen der Armutsbekämpfung in Exposure- und Dialogprogrammen zurück. Die Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz übernahm die wissenschaftliche Verantwortung und Finanzierung des Vorhabens. Die Forschungsfragen, die Vorgehensweise und die Terms of Reference wurden in enger Zusammenarbeit mit Misereor erarbeitet. Misereor, Hilfswerk der katholischen Kirche in Deutschland, hatte im Zusammenhang mit einer Neukonzeption der eigenen Förderpolitik zur Mikrofinanzierung Interesse an der Untersuchung geäußert.

Das Forschungsteam dankt der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe, der Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs und allen am Vorhaben Beteiligten für ihre Unterstützung und ihr Engagement.

Dr. Annette Krauß, Birgit Joußen, Dr. Koenraad Verhagen

Juni 2001

¹ Zu den Mitgliedern der Gesellschaft zählen die Deutsche Kommission Justitia et Pax, Misereor und das Zentralkomitee der Deutschen Katholiken.

Inhaltsverzeichnis

Band 1

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen.....	i
I Ziel: Nachhaltig arme Zielgruppen erreichen.....	i
II Empfehlungen für die Förderung von Mikrofinanz-institutionen....	vii
III Partizipative Forschung als Instrument	xiv
IV Perspektiven zur Weiterführung der Untersuchung.....	xvi
1 Entwicklungen in der Mikrofinanzierung: Anlaß und	
 Ausgangslage der Studie	1
1.1 Aktualität der Fragestellung: Nachhaltigkeit und	
Breitenwirksamkeit.....	1
1.2 Forschungsstand und Bedarf	4
1.3 Institutionenökonomisches Referenzmodell	7
1.4 Grundlage und Aufbau der Studie.....	11
2 Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit: Leitlinien und	
 Leitfragen des Forschungsvorhabens	11
2.1 Erkenntnisgewinn aus Erfahrungsaustausch im Dialog.....	11
2.2 Untersuchungsgegenstand	13
3 Aus der Praxis für die Praxis: Methodik und Ablauf des	
 Vorhabens	15
3.1 Dialogmethode und partizipativer Forschungsansatz.....	15
3.2 Stationen des Forschungsprozesses	19
3.3 Zu Auswahl und Struktur der Fallstudien	20
3.4 ZumDialogworkshop	24
4 Merkmale nachhaltiger und breitenwirksamer Mikrofinanz-	
 dienstleistungen: Ergebnisse des Vorhabens	26
4.1 Kunden als raison d'être für die Mikrofinanzinstitutionen	27
4.2 Auswahl der Leistungen nachhaltiger Mikrofinanzinstitutionen	32
4.3 Erreichen finanzieller Nachhaltigkeit	38
4.4 Erreichen armer Bevölkerungsgruppen durch finanziell	
und institutionell nachhaltige Institutionen.....	44

4.5 Wirkungen der Mikrofinanzleistungen auf die Bevölkerung	50
4.6 Schaffung und Verankerung einer Mikrofinanzinstitution	56
4.7 Partizipation, Governance und Wahl des institutionellen Aufbaus	59
4.8 Organisationskultur und die Bedeutung von Werten	64
4.9 Phasen und Krisen in der Entwicklung von Mikrofinanz institutionen	66
4.10 Mikrofinanzinstitutionen im Wettbewerb	69
4.11 Finanzierungsbeziehungen und die Beziehungen zum formalen Finanzsektor	71
4.12 Rolle von Finanzsektor- und Wirtschaftspolitik	75
4.13 Rolle der Entwicklungszusammenarbeit	78
Anhang	83
Anhang 1: Liste verwandter und weiterführender Literatur	84
Anhang 2: Zeitplan des Vorhabens	96
Anhang 3: Kurzdarstellungen der Fallstudien	97
Anhang 4: Beteiligte am Forschungsvorhaben	159
Anhang 5: Terms of Reference für das Forschungsvorhaben	161

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1	Aspekte der Untersuchung ausgewählter Mikrofinanzin- stitutionen.....	14
Tabelle 2	Fallstudien ausgewählter Mikrofinanzanbieter.....	21
Tabelle 3	Die Kundengruppen der untersuchten MFIs.....	29
Tabelle 4	Nachhaltigkeit - Zinspolitik der untersuchten MFIs.....	39
Tabelle 5	Trends in Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit.....	49
Abbildung 1	Das Kontinuum von “ <i>Promoters</i> ” und “ <i>Providers</i> ”.....	60
Abbildung 2	Institutionelle Funktionen der Partizipation.....	61
Abbildung 3	Funktionen und Institutionen der Mikrofinanzierung.....	73

Band 2*

Inhaltsverzeichnis von Band 1 und Band 2

Vorbemerkung zum Inhalt

Fallstudie ASA, Bangladesch

Fallstudie CARD, Philippinen

Fallstudie CVECA, Mali

Fallstudie MC², Kamerun

Fallstudie Kolping, Indien (in englischer Sprache)

Fallstudie SEWA, Indien (in englischer Sprache)

Kurzbericht MMA, Republik Moldau (in englischer Sprache)

Bericht über den Workshop (in englischer Sprache)

* Es ist geplant, die Beiträge des Bandes 2 auf der Homepage der Deutschen Bischofskonferenz (www.dbk.de) unter der Rubrik "Wissenschaftliche Arbeit im weltkirchlichen Bereich – Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben" einzustellen.

Abkürzungsverzeichnis

AGEH	Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe
AIMS	Assessing the Impact of Microenterprise Services
ASA	Association for Social Advancement
ADAF	Appropriate Development for Africa Foundation
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CARD	Center for Agricultural and Rural Development
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CCEI	Privatwirtschaftliche Bank in Kamerun
CGAP	Consultative Group to Assist the Poorest
CVECA	Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées
DAI	Development Alternatives, Inc.
DGRV	Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisen-Verband
DfID	Department for International Development
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agricultural Organisation
FECOAC	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador
FIDES	Finances Internationales pour le Développement Economique et Social
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IFAD	International Fund for Agricultural Development
k. A.	keine Angabe
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MBP	Microenterprise Best Practices Project
MC ²	Mutuelle Communautaire de Croissance
MFI	Mikrofinanzinstitution
MMA	Moldovan Microfinance Alliance
NGO	Non-governmental Organisation /

	Nicht-Regierungsorganisation
NSD	Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
p.a.	per annum / pro Jahr
PKSF	Palli Karma-Sahayak Foundation
SEWA	Self Employed Women's Association
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
WOCCU	World Council of Credit Unions

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

I. Ziel: Nachhaltig arme Zielgruppen erreichen

Grundlagen und Methode

Vereinbarkeit von Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit von Mikrofinanzdienstleistungen für Arme - zu diesem Thema wurden für die vorliegende Studie eine Reihe unterschiedlicher Anbieter von Mikrofinanzdienstleistungen in Entwicklungsländern untersucht. Die Studie umfaßte die Organisationen ASA (Bangladesch), CARD Bank (Philippinen), die Dorfsparkassen CVECA (Mali), Kolping Trust (Indien), das MC²/CCEI Bank/ADAF-Netzwerk (Kamerun) und SEWA Bank (Indien) und ging auch auf Erfahrungen des FECOAC (Ecuador) und der MMA (Republik Moldau) ein. Sie wurde 1998 von der Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs (NSD) in Zusammenarbeit mit Misereor initiiert. Es ging darum zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen in der Praxis eine doppelte Zielsetzung umsetzbar ist: Erstens, Finanzdienstleistungen erreichen breitenwirksam arme Bevölkerungsgruppen. Zweitens, das Angebot der Finanzdienstleistungen ist nachhaltig und die Haushaltsunternehmungen der Nachfrager nach solchen Leistungen sind eigenständig. Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit werden als die bestimmenden Faktoren geprüft, ob Mikrofinanzinstitutionen den Instrumenten der Armutsbekämpfung zugerechnet werden können.

Um der praxisorientierten Fragestellung der Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit von Mikrofinanzleistungen für die arme Bevölkerung gerecht zu werden, wurde die Studie in einem empirischen und praxisorientierten Forschungsprozeß erstellt. An Verlauf und Ausgestaltung des Forschungsprozesses waren Vertreter der untersuchten Mikrofinanzinstitutionen (kurz MFIs) und eine beratende Arbeitsgruppe von Mikrofinanzexperten aus Europa beteiligt. Der vorliegende Endbericht beruht erstens auf detaillierten Fallstudien und Hypothesen zu den beteiligten Mikrofinanzinstitutionen, die in Zusammenarbeit mit der beratenden Arbeitsgruppe erstellt wurden, zweitens auf der Diskussion der Fallstudien und Hypothesen in einem Dialogworkshop mit Vertretern der MFIs selbst und drittens auf der Synthese und Auswertung der Ergebnisse aus Workshop

und Fallstudien. Der aus diesem "induktiv-deduktiven" Forschungsprozeß resultierende Bericht erhebt keinen Anspruch auf statistische Signifikanz und uneingeschränkte Gültigkeit, sehr wohl aber auf Signifikanz für die untersuchten MFIs und für die Entwicklung der Mikrofinanzierung.

Die Nachfrage der Armen und Nachhaltigkeit des Mikrofinanzangebots

Unter der "Spar- und Kreditinstitutionen für die Armen" wurde erstens die Frage untersucht, wie das Angebot von Mikrofinanzdienstleistungen für die arme Bevölkerung im Rahmen dauerhafter Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe bereitgestellt und wie die Förderung von Mikrofinanzinstitutionen und breitenwirksame Armutsbekämpfung vereinbart werden können.

Insbesondere die Fallstudien über SEWA Bank, ASA und CARD zeigen, daß privatwirtschaftliche (gemeinnützige oder gewinnorientierte) lokale Organisationen auf eine effektive Nachfrage antworten, die von armen Mikrounternehmerinnen und "selbständig Beschäftigten im informellen Wirtschaftssektor" (so der Ausdruck der indischen Organisation SEWA) geäußert wird. Die untersuchten Organisationen nehmen die in verschiedenen Arten von Interviews mit ihren Kunden bzw. Mitgliedern² bekundeten Präferenzen als Ausgangspunkt, um einige standardisierte Finanzdienstleistungen zu entwickeln. Wenige Eckdaten über den Bedarf an Liquidität (Krediten) und Akkumulation (Sparmöglichkeiten) ihrer Zielgruppe reichen für die Entwicklung von einfach strukturierten und wenig differenzierten Dienstleistungen aus, die große Zahlen von Nachfragern effizient erreichen können. Im besten Fall zeichnen sich die Spar- und Kreditleistungen durch Kurzfristigkeit, saisonalen Schwankungen angepasste Zahlungsströme und Flexibilität in der Kreditverwendung aus. Differenziertere Leistungen werden erst bei zunehmendem Wettbewerb unter MFIs entwickelt.

Der kontinuierliche Zustrom an Kunden/Mitgliedern, den die großen der untersuchten Organisationen verzeichnen, ist für sie Beleg der positiven

² Je nach Verfaßtheit einer MFI sind die Nutzerinnen/Nutzer (englisch *clients* oder *users*) der Mikrofinanzleistungen eher als Kundinnen (englisch *customers*) oder Mitglieder (*members*) zu bezeichnen. Im folgenden werden beide Begriffe benutzt; wenn nur einer angemessen ist, wird dies im Text deutlich. Die Begriffe werden geschlechtsneutral verwendet, wenn auch eine Reihe von MFIs, insbesondere in Asien, mehrheitlich Frauen anspricht.

Wirkung ihrer Mikrofinanzdienstleistungen. Wenn deren Wirkungen weiter untersucht werden, geschieht dies in erster Linie aus Motiven der Produktentwicklung bzw. des Erhalts ihres Kunden-/Mitgliederstamms heraus. Auf der Grundlage dieser Ausrichtung räumen die erfahreneren der untersuchten Mikrofinanzinstitutionen zunehmend flexiblere Konditionen für eine wachsende Palette an Finanzdienstleistungen ein. Insbesondere versuchen eine Reihe von MFIs im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten, Sparkonten anzubieten, die über obligatorische, als Kreditsicherheit verlangte Sparbeiträge hinausgehen. Sie gehen damit über das Angebot von "Mikrokrediten" hinaus und entwickeln sich hin zu vollwertigen Finanzintermediären für Arme, zu Anbietern von "Mikrofinanzierung".

Hingegen werden *nicht-finanzielle Dienstleistungen* (wirtschaftliche Beratungsleistungen zur einkommensschaffenden Verwendung von Krediten, Produktions- und Vermarktungshilfen auf der einen Seite, soziale Grundleistungen und gesellschaftspolitische Organisierungshilfen auf der anderen Seite) nicht (mehr) von allen untersuchten MFIs selbst bereitgestellt. Spezialisierung auf Mikrofinanzdienstleistungen ist ein Gebot sowohl der Qualität der Leistungen und der Fachkompetenz der Institution als auch der Akzeptanz und der Sicherung der Kreditrückzahlung. Nicht-finanzielle Leistungen stehen nichtsdestotrotz allen Kunden ggf. aus anderen Quellen zur Verfügung und sind erwiesenermaßen für diejenigen Ärmsten, die Kredite nicht absorbieren und zurückzahlen können, noch vor dem Angebot von Sparmöglichkeiten wichtig. Mikrofinanzinstitutionen, ob spezialisiert oder nicht, sind nur ein Teil der Einrichtungen, die zur Reduzierung von Armut beitragen. Wenn eine Institution sich auf Finanzdienstleistungen spezialisiert, was bei zwei der vier Organisationen mit zunächst "integriertem" Leistungsspektrum zu beobachten ist (ASA und CARD), ist sie langfristig auf die Verfügbarkeit der anderen genannten Leistungen in ihrem Wirkungsgebiet angewiesen. Die Spezialisierung war in den beobachteten Fällen allerdings auf das vorrangig geäußerte Interesse der armen Bevölkerung an Finanzdienstleistungen zurückzuführen. Spezialisierung trägt in dieser Situation zur Nachhaltigkeit der Institution bei. Nicht auszuschließen ist, daß damit der Teil der Ärmsten ausgeschlossen wird, der eher an nicht-finanziellen Leistungen interessiert ist. Allerdings weist auf die Bedeutung der Mikrofinanzdienstleistungen hin, daß auch die weiterhin umfassenden Organisationen SEWA und Kolping India in erster Linie Finanzdienstleistungen zur Mitgliederwerbung unter armen und ärmsten Bevölkerungsgruppen nutzen.

Als zweites war zu untersuchen, auf welche Art und Weise (mit welchen "Finanztechnologien") die finanzwirtschaftliche Eigenständigkeit und die institutionelle Nachhaltigkeit einzelner Mikrofinanzinstitutionen erreicht werden können. Als zentrale Handlungsvariablen hierzu erweisen sich erstens die Höhe der *effektiven* Kreditzinssätze, die voll kostendeckend angesetzt sein müssen, zweitens die Kontrolle und Besicherung des Ausfallrisikos im Kreditportfolio einer Organisation und drittens die Kontrolle der Kosten und der Effizienz in der Bereitstellung der Finanzdienstleistungen. Noch entscheidender als diese Gestaltungsfragen aber ist, inwieweit die Zielsetzung der Nachhaltigkeit mit all ihren operativen Konsequenzen überhaupt von den Angehörigen einer Organisation geteilt wird und ihnen auch ermöglicht wird, sie umzusetzen. Unter Umständen sind – sehr schwer zu erreichende - grundlegende Richtungswechsel notwendig. Ist aber die Zielsetzung gegeben und anerkannt, wird sie durchaus in unterschiedlichen Schritten und in mehreren Phasen erreicht. Rückschritte z.B. im Rückzahlungsverhalten, in der Kostendeckung oder der Zahl der vergebenen Kredite sind dann nur kurzfristig negativ, wenn sie rechtzeitig als Krise erkannt, durch geeignete Maßnahmen schnell behoben und von der Organisation als Anlaß zur Verbesserung ihrer Arbeit genutzt werden.

Die Nachhaltigkeit der Institution und eine positive Wirkung für die ökonomische und soziale Entwicklung der angesprochenen Bevölkerung können vereinbart werden; sie stehen in einer Ziel-Mittel-Beziehung. Nachhaltigkeit mit dem Ziel, einer wachsenden Zahl von Kunden / Mitgliedern dienen zu können, wird *angestrebt*, wenn keine Mittel für die Finanzierung des Kreditportfolios und der Finanzoperationen gespendet werden.³ Sie wird erreicht, wenn strenge Konzentrierung auf das Kernziel der Organisation und sowohl die Einnahmenseite (Kreditzinsen und Gebühren) als auch die Ausgabenseite (operative, Finanzierungs- und Risikokosten) der Institution effektiv überwacht werden.

Langfristig ist gerade eine große Institution nur dann nachhaltig, wenn sie die Auswahl ihrer Kreditnehmer und die Langfristigkeit der Beziehung zu ihnen hinreichend beachtet. Die Studien illustrieren, daß in der Tat kontinuierliche Einkommensflüsse der Kunden/Mitglieder und vorhersehbare Ausgabenflüsse, mit anderen Worten die Nachhaltigkeit ihrer Mikro- oder

³ Rechnet eine MFI mit künftigen Spenden, wird finanzielle Nachhaltigkeit nicht angestrebt.

Haushaltsunternehmen, eine Voraussetzung dafür sind, daß eine MFI ihren Absatzmarkt und damit sich selbst erhält. Vor diesem Hintergrund erweisen sich Instrumente der Marktforschung zur Überwachung der Akzeptanz der Leistungen als notwendig.

Die Armut der Kreditnehmer drückt sich weniger in einem höheren Kreditausfallrisiko der MFI als in den zur Kredithöhe relativ hohen Verwaltungskosten der Kreditvergabe aus. Der Mangel an günstigeren Zugängen zu Finanzdienstleistungen der Armen wird von den MFIs genutzt, ihnen einen Teil dieser Kosten zu übertragen. Stehen den Kunden alternative Zugänge zu Mikrofinanzdienstleistungen offen, d.h. gibt es konkurrierende Mikrofinanzanbieter, so entstehen für eine MFI mehr Anreize, nach kostensparenderen Wegen der Leistungserstellung zu suchen. Die Beteiligung an den operativen Kosten kennzeichnet die beiden identifizierbaren institutionellen Grundformen von Mikrofinanzanbietern, den "Dienstleistungsansatz" wie den "Organisierungsansatz". Der Dienstleistungsansatz sucht die Versorgung der armen Bevölkerung mit Mikrofinanzdienstleistungen durch spezialisierte Anbieter, der Organisationsansatz ihre mit zusätzlichen Kosten verbundene Selbstorganisation zur Bereitstellung solcher Leistungen.

Werden die weiter oben angesprochenen zusätzlichen Dienstleistungen von der MFI selbst angeboten, so müssen die Kosten und Einnahmen dieser zusätzlichen Dienstleistungen getrennt ausgewiesen werden. Insbesondere muß eine "integrierte" Institution beständig überprüfen, ob ihr Personal professionell genug arbeiten kann, und ob die Kunden / Mitglieder Anreize haben, die verschiedenen Leistungen der Institution als unabhängig voneinander geltende einzuhaltende Verträge (z.B. Kreditverträge) anzusehen. Dies spricht für die Spezialisierung der Institutionen. Werden die zusätzlichen Dienstleistungen im Kooperationsweg organisiert, so ist darauf zu achten, daß die Kooperationspartner einer MFI das Ziel der Nachhaltigkeit eindeutig unterstützen. Z. B. können sich die Kunden/Mitglieder an den Kosten der zusätzlichen Dienstleistungen, die eindeutig und kurzfristig zu ihrer wirtschaftlichen Entwicklung beitragen (wirtschaftliche Beratungsleistungen) durch Gebühren beteiligen und diese im Zuge ihrer wirtschaftlichen Entwicklung auch steigern.

Entstehung und Institutionalisierung von Mikrofinanzförderansätzen

Im Dienstleistungsansatz sind die Kreditnehmer und Sparer Kunden; Beispiele hierfür sind ASA und CARD. Ihnen wird Beteiligung durch die freiwillige Nutzung von Dienstleistungen und evtl. durch systematische Marktforschung eingeräumt. Hingegen sind sie im Organisationsansatz nicht nur Nutzer, sondern auch Eigentümer der Institution. Die MC² sowie die Gruppen der Kolpingfamilie, CVECA, FECOAC und MMA sind nach dem Organisationsansatz organisiert.⁴ Er räumt den Mitgliedern weitgehende Mitspracherechte und die Beteiligung an Gewinnen, theoretisch auch an den *Verlusten* der MFI ein. Die Höhe der auf die Mitglieder ausgelagerten Kosten hängt hier wesentlich mehr von der Funktionsfähigkeit und Überschaubarkeit des beteiligten Gemeinwesens ab als im Dienstleistungsansatz. Breitenwirksamkeit kann nur durch die Vernetzung kleinerer Organisationen erreicht werden.

Die Art der Partizipation der Zielgruppe erweist sich als ein konstitutives Element einer MFI, das sich im Verlauf der Entwicklung der Organisation nicht wesentlich ändert. Die CVECA in Mali und die MMA in der Republik Moldau weisen allerdings darauf hin, daß in einer monopolistischen Situation eher der partizipative Organisationsansatz als der Dienstleistungsansatz gewählt wird. So soll die Akzeptanz der Institution gesichert und den Kunden mehr als nur Möglichkeit, angebotene Leistungen anzunehmen oder abzulehnen, gewährt werden. Ähnlich ist die Verwurzelung in ethischen oder religiösen Werten in manchen MFIs ein konstitutives Element. Auch dieses ist nicht unabdingbar für den Erfolg einer MFI. Diese Verwurzelung hat in den untersuchten Institutionen (SEWA Bank, Kolping) keine eindeutigen Wirkungen auf die Nachhaltigkeit der Institution, denn sie kann einerseits Transaktionskosten zwischen Institution und Mitgliedern reduzieren, andererseits aber die Dynamik, die für eine nachhaltige Finanzinstitution notwendig ist, blockieren.

Die Breite der Dienstleistungen, die Rechts- und Eigentumsform und die Fachkompetenz der Institution hingegen sind veränderbar, wenn rechtliche und institutionelle Möglichkeiten zur Expansion bestehen und Instrumente und Verfahren kontinuierlich an der Akzeptanz bei den Kunden/Mitgliedern erprobt werden. Letztendlich sind MFIs nicht statisch,

⁴ SEWA Bank nimmt eine Zwischenposition ein, und auch CARD Bank, deren Gruppe der Anteilseigner zu einem großen Anteil Kundinnen umfaßt, ist nicht rein nach dem Dienstleistungsansatz organisiert.

sondern unterliegen wie jede Organisation ständigem Wandel. Wie dieser Wandel gestaltet wird, wie anpassungsfähig eine Institution ist, ist letztendlich entscheidend für Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit.

II. Empfehlungen für die Förderung von Mikrofinanzinstitutionen

Aus der Sicht der Institutionen der Mikrofinanzierung müssen zwei Bereiche förderlich gestaltet sein, damit stabile Institutionen die arme Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen versorgen können: die nationalen Rahmenbedingungen und eventuelle Beiträge ausländischer Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Empfehlungen für die Gestaltung dieser aus der Sicht der Institution externen Faktoren war ein weiteres Ziel der Studie.

Förderliche Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen umfassen makroökonomische, finanzsektorpolitische und gesellschaftliche Aspekte. Entscheidend ist, daß die Wirtschaftspolitik den lokalen MFIs genug Spielraum gibt, sich den gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen, um nachhaltig ihre Zielgruppen zu erreichen. Die Fallstudien zeigen, daß die Institutionen vor allem Experimentierräume und Flexibilität für die Wahl ihrer Organisations- und Eigentumsform und für ihre Preissetzung (die Höhe und Ausgestaltung der effektiven Kreditzinsen) brauchen und daß daher die Gesetzgebung und Finanzsektorregulierung in diesen Bereichen möglichst nicht eingreifen sollte. In makroökonomisch stabilen Ländern mit ausgereiften Mikrofinanzsektoren sollte die Bankenaufsicht freiwillige Ersparnis mobilisierung ermöglichen, indem sie für MFIs angemessene Regulierungen schafft. Diese Regulierungen sind aus Sicherheitsaspekten erforderlich, können aber, wenn sie verfrüht und unangemessen hoch sind, die Entwicklung armenorientierter MFIs ersticken.

Auch muß eine MFI selbst die für sich sinnvollsten Kooperationsbeziehungen zu anderen nationalen Akteuren identifizieren können. Mögliche Kooperationsbereiche betreffen nicht-finanzielle Dienstleistungen, Mitarbeiterschulung, Institutionsberatung und Aufsichts- und Prüfungsfunk-

tionen. Mögliche Kooperationspartner sind andere NGOs, Banken, Apexes (d.h. spezielle Refinanzierungsinstitutionen für MFIs) und Förderinstitutionen.

Förderliche Entwicklungszusammenarbeit

Aus den in den Fallstudien dokumentierten Erfahrungen der MFIs lassen sich Empfehlungen für die Gestaltung von Förderbeziehungen in der Mikrofinanzierung ableiten. Interessant ist insbesondere, wann Förderorganisationen des Nordens, die sogenannten "Geber", Einfluß auf die MFIs hatten.

Warum und wie eine Organisation Mikrofinanzleistungen anbietet, sollte sie zunächst selbst beantworten. Wenn lokale Initiatoren vorhanden sind, erfüllen Organisationen der EZ, so ein Ergebnis der Untersuchung, eine *subsidiäre* Funktion im Hinblick auf die Art der Mikrofinanzdienstleistungen einer lokalen Institution und auch auf den Aufbau solcher Institutionen. Die lokale Verwurzelung der MFI ist von großer Bedeutung. Wenn keine Mikrofinanzinstitution vorhanden ist, sollten Geber prüfen, ob eine eigene Institution überhaupt von möglichen lokalen Mitarbeitern gewollt ist oder ob es möglich ist, potentielle Kunden z.B. durch Gruppenkonstruktionen an bestehende Finanzinstitutionen zu vermitteln (vgl. das Beispiel von Kolping India). Die Fallstudien zeigen aber auch, daß bei Fehlen solcher Initiatoren Organisationen der EZ durchaus die Gründung von Institutionen auf lokaler Ebene, auch von nach dem Organisationsansatz konzipierten, anstoßen können. Für MMA und die CVECA war entscheidend, daß die internationalen Initiatoren in den Aufbaujahren lokale Verantwortung und Akzeptanz systematisch aufbauen halfen. Schulung und Beratung müssen hinreichend und lange genug gewährleistet sein.

Von außen betrachtet sind beide Entscheidungen einer MFI, mehr als Finanzdienstleistungen anzubieten oder sich auf Finanzdienstleistungen zu beschränken und dabei den Dienstleistungs- oder den Organisationsansatz zu verfolgen, zu vertreten. Eine Förderorganisation der EZ sollte sich über die eigenen Ziele und eventuell vorhandene Präferenzen für die eine oder andere Form im klaren sein und sie konsistent und transparent vertreten.

Förderinstitutionen der EZ sollten sich streng an das Prinzip der Subsidi-

arität halten und in ihrer Förderpolitik eine konstante Linie verfolgen. Sie sollen den Lernprozeß der MFI unterstützen, ihr aber keine Vorschriften machen. Sind die Zielsetzungen der beiden Akteure nicht vereinbar, sollten sie besser von einer Kooperation absehen. Es wird immer eine Bandbreite von Förderansätzen in der EZ geben, wie es auch eine Reihe von Mikrofinanzansätzen gibt; Förderinstitutionen sollten versuchen, Kooperationen nur mit denjenigen MFIs einzugehen, die kompatible Zielvorstellungen haben.

Es wäre wünschenswert, daß eine Förderinstitution der EZ die ganze Palette an Förderinstrumenten an eine MFI vermitteln könnte, wenn sie sie nicht selbst einsetzen kann. Unterstützungsbereiche liegen in der Anschubfinanzierung, Fachberatung, Netzwerkbildung von Mikrofinanzanbietern und ggf. wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Zu den Instrumenten zählen Fortbildung und Beratung bei der Gründung einer MFI, Finanzierungsbeiträge in Form verlorener Zuschüsse, subventionierter und kommerzieller Kredite, Kreditlinien, Erwerb von Vorzugsanteilen oder sonstiger Eigenkapitalzuschüsse, nach Prüfung auch die in den Fallstudien nicht untersuchten Kreditgarantien, Fachberatung für einzelne Managementbereiche, die Vermittlung von externer Buchprüfung/Zertifizierung sowie *gegebenenfalls* politische Einflußnahme auf die nationale Finanzsektorpolitik. Realistisch ist, daß EZ-Einrichtungen in der Wahl ihrer Instrumente durch ihren Statut oder ihre fachliche und administrative Kompetenz begrenzt sind. Beispiele zeigen, wie schlecht es ist, wenn Statuten oder Kompetenzen der Geberinstitution verhindern, was situationsgerecht wäre. Die Kooperation verschiedener Fördereinrichtungen kann dem entgegenwirken.

Eine MFI sollte in ihrer Entwicklungsphase gesehen und Verlangsamungen und Krisen sowie Richtungsänderungen sollten einkalkuliert werden, wenn Leistungsstandards und Konditionen für Fördermaßnahmen definiert werden.

In den einzelnen Förderschritten und Maßnahmen sollte eine Förderorganisation ebenfalls transparent und berechenbar sein. Kriterien und Prozeduren, die den Gebern, nicht den MFIs nützen, sind zu vermeiden. Zum Beispiel sollten Berichte möglichst nicht als *Aktivitätsberichte* im aufwendigen Format einer Förderorganisation und in deren Sprache und Jargon vorgelegt werden, sondern Förderorganisationen sollten, soweit wie möglich, mit den – *planungs- und ergebnisorientierten* - Instrumenten

einer MFI (Jahresabschluß, Business Plan usw.) arbeiten bzw. bei deren Erstellung helfen. Allgemeine Studien über die Wirkung von Mikrofinanzdienstleistungen nützen einer MFI wenig, wenn sie nicht auf das zugeschnitten sind, was sie über ihre potentiellen Kunden/Mitglieder wissen muß. Eine projekt- statt institutionsorientierte Vorgehensweise von internationalen EZ-Organisationen hat in vielen Fällen den Förderprozeß verlangsamt und verteuert (vgl. z.B. Erfahrungen von CARD und SEWA).

Der im Land Bangladesch von den bereits etablierten MFIs initiierte Dachverband PKSf und Erfahrungen von SEWA und CARD zeigen, daß direkte politische Einflußnahme durch internationale Geber das zuletzt eingesetzte Instrument ist, wenn es um den Aufbau eines gesunden Mikrofinanzsektors im Land geht. Grauzonen der Regulierung und Bankenaufsicht scheinen den Kunden/Mitgliedern eher zu nützen als enge gesetzliche Grenzen, selbst in einer makroökonomisch instabilen Lage. Wenn Außenstehende auf die Finanzsektorpolitik Einfluß nehmen wollen, dann sollten sie nicht strikte, auf der eigenen Erfahrung mit einem Modell beruhende Regulierungen befürworten, sondern wie bereits angesprochen Flexibilität und Experimentierräume für die MFIs. So hätten die CVECA in Mali nach der Gesetzeslage die genossenschaftliche Rechtsform wählen müssen. Um dies zu vermeiden, haben sie eine - zeitlich befristete, die langfristige Rechtssicherheit gefährdende - Sondergenehmigung erwirkt, indem sie wie Genossenschaften auf dem Mitgliederprinzip beruhende Dorfbanken gründeten. SEWA Bank litt lange unter gesetzlichen Zinsobergrenzen und operierte im ländlichen Bereich in einer Grauzone, weil ihre Bankenlizenz nicht auf den ländlichen Bereich ausgeweitet werden konnte.

Schließlich zeigt sich, daß MFIs untereinander einerseits in Konkurrenz um Gebermittel, um internationales Ansehen oder auch direkt um Kunden/Mitglieder stehen, andererseits aber durchaus vernetzt sind oder sich gegenseitig beraten. Diesem Aspekt mehr Aufmerksamkeit zu widmen, ist eine weitere Empfehlung aus dem Dialog mit den am Vorhaben beteiligten Organisationen.

Im folgenden Kasten sind zusammenfassend eine Reihe von konkreten Handlungsempfehlungen für diejenigen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ausgesprochen, die sich der Nachhaltigkeit von selbständigen Mikrofinanzinstitutionen zur dauerhaften Erreichung Armer durch Finanzdienstleistungen verpflichtet sehen.

Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit
--

1. Förderziele für die Entwicklungszusammenarbeit

- Arme Bevölkerungsgruppen mit dauerhaft zur Verfügung stehenden Finanzdienstleistungen erreichen bei dafür notwendiger Offenheit für andere Gruppen der Bevölkerung.
- Eigenständige Institutionen statt Projekte der EZ fördern.
- Nachhaltigkeit der MFI als instrumentelles Ziel der Breitenwirksamkeit und Armutsbekämpfung anstreben.
- Angemessenes Angebot an Finanzdienstleistungen anstreben als Teil einer breiteren Strategie mit dem Ziel der Armutsbekämpfung, die auf die Nachhaltigkeit der Haushalte der Armen abzielt. Befürworten, daß MFI ggf. mit Anbietern nicht-finanzieller Dienstleistungen kooperieren.
- Günstige finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen für MFI bei nationalen wirtschaftspolitischen Trägern befürworten: Legalität der Kleinkreditvergabe ohne dingliche Sicherheiten, keine Zinsobergrenzen und Einschränkungen der Eigentümerstruktur, angemessene Sicherheitsvorschriften im Hinblick auf Eigenkapital, Kapitalstruktur, Risikoreserven und Publizität.

2. Fördervoraussetzungen, ohne die MFI nicht überlebensfähig oder Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit nicht wirksam sind

- Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, d.h. wenn möglich Arbeit mit und durch bestehende formelle und informelle Institutionen, die lokal verwurzelt sind
- Förderung nur von "seelenverwandten" MFI (gleiche Zielgewichtung der in Punkt 1 genannten Ziele)
- Konsistenz, Transparenz und Berechenbarkeit der Beziehungen zwischen EZ und MFI
- Armenorientierte Haltung der MFI

- Kostendeckung, marktorientierte Haltung der MFI (Markt = potentielle Kunden/Mitglieder aus der armen Bevölkerung), die sich in entspre-

chender Kreditinsgestaltung und Seriosität der Beziehung manifestiert

- Gründungsinitiative von außen, wenn einheimische Initiativen für nachhaltige MFIs fehlen (im Interesse der Langfristigkeit nur unter Beteiligung lokaler Akteure)
- Legalität und Rechtssicherheit der Institution, der Kreditvergabe und/oder Ersparnismobilisierung vorhanden oder in Aufbauphase der MFI (ggf. durch Sonderregelungen erreicht)
- Hinreichend stabiler makroökonomischer Rahmen, der Hyperinflation verhindert
- Finanzsektorpolitischer Rahmen, der MFIs erlaubt, kostendeckende Preise für Finanzdienstleistungen zu verlangen
- Keine Prädisposition hinsichtlich eventueller religiöser Verwurzelung von MFIs (die abhängig vom Kontext positive oder negative Effekte haben kann).

3. Förderpraktiken der EZ

- Bestehende Projekte auf Zielkompatibilität und Aussicht auf Erreichen der Armen und institutionelle Nachhaltigkeit der MFIs hin überprüfen.
- Von der Perspektive der "Geber" und "Durchführer" von Projekten in die der "Investoren" einer Institution wechseln: keine Vorschriften hinsichtlich Zielgruppe, Methoden und Aktivitäten, sondern auf vertraglichen Regelungen beruhende wechselseitige Ergebniserwartungen von MFI und Förderinstitution formulieren und gegenseitig überwachen.
- Prüfung und Überwachung der Nachhaltigkeit anhand von Instrumenten durchführen, mit denen MFIs arbeiten: z.B. mit Periodenabschlüssen (Gewinn- und Verlustrechnungen und Bilanzen) und Geschäftsplänen statt mit Projektberichten und Verwendungsnachweisen.
- Offenheit bewahren für verschiedene Ansätze des schrittweisen Aufbaus einer Bandbreite von Finanzdienstleistungen (mit unterschiedlicher Gewichtung von Sparen und Kredit).

- Nachhaltige Ansätze der Mikrofinanzierung pragmatisch anerkennen, nicht einen institutionellen Ansatz (Dienstleistungsmodell für Kunden versus Organisationsmodell von Mitgliedern) grundsätzlich präferieren. Professionalität der MFI-Führung und –Mitarbeiter fördern, ihre Professionalisierung (Weiterbildung) unterstützen.
- Erfahrungsaustausch mit anderen MFIs fördern.
- Anwendung international anerkannter finanzwirtschaftlicher Prinzipien fördern.
- Keine dauerhafte Subvention des operativen Geschäfts. Dem Dumping durch subventionierte Endkredite vorbeugen.

4. Förderphasen

- 1. Phase: Anschubfinanzierung: Ausstattung, Personal, Beratung, Kreditportfolio
- 2. Phase: Mitarbeiterfortbildung, Einführung innovativer Programmkomponenten, fachliche Beratung zu einzelnen Bereichen der Institution
- Parallel: Förderung der Entwicklung eigener einfacher und angepaßter Instrumente für Monitoring- und Marktforschung.
- Parallel: Verhandlungshilfe beim Aufbau von Finanzierungsbeziehungen zu semi-kommerziellen und kommerziellen Eigen-/ Fremdkapitalgebern zur Finanzierung des wachsenden Kreditportfolios und ggf. Apex-Institutionen.
- 3. Phase: Verhandlungshilfen zur Gestaltung der Rahmenbedingungen: siehe Punkt 6.

5. Methoden zur Verbreitung erfolgreicher Ansätze

- Förderkriterien und –voraussetzungen der EZ-Institution (s.o.) transparent machen.
- Förderung den spezifischen lokalen Begebenheiten anpassen.
- Die Verbreitung des Wissens von MFI durch MFI fördern und so zur Ausweitung der Mikrofinanzierung beitragen. Möglichst nicht selbst zum “Macher” werden und “Replikation” von bestimmten Modellen

verlangen, sondern als Vermittler agieren.

6. Systemische Zusammenarbeit bei der Finanzsektorentwicklung

- Erfahrungsaustausch von MFIs untereinander fördern.
- Erfahrungsaustausch zwischen MFIs, Förderinstitutionen und nationalen Institutionen der Finanzsektorregulierung fördern.
- Zusammenarbeit bei der Einflußnahme auf Rahmenbedingungen nur dann, wenn o.g. Mindestvoraussetzungen nicht gegeben sind und hinreichende Erfahrungen von MFIs im Land vorliegen. Beachten, daß "Grauzonen" besser als bürokratisch kontrollierte "positive" einschränkende Regelungen helfen können.
- Wenn aus Gründen der Unzugänglichkeit bestehender kommerzieller Finanzierungsmechanismen und Beratungs-/ Standardisierungseinrichtungen des Finanzsektors notwendig, ggf. gemeinsam Apex-Institutionen aufbauen.

Quelle: Eigene Erstellung

III. Partizipative Forschung als Instrument

MFIs haben Forschungs- und Lernbedarf, um ihre Operationen und Dienstleistungen laufend den Bedürfnissen ihrer Mitglieder/Kunden und sich ändernden Rahmenbedingungen anpassen zu können. Die am Vorhaben beteiligten MFIs identifizierten und benannten diesen Bedarf nachdrücklich während des Dialogworkshops. In diesem Sinne wurden der Workshop selbst und die im Verlauf des Vorhabens erstellten Studien von den beteiligten MFIs nachdrücklich als sinnvoll für die eigene Arbeit anerkannt. Handlungsorientierte Forschung gibt den Mitarbeitern und Managern eine Informationsbasis für Entscheidungen und für in sich stimmige und auf Nachhaltigkeit und langfristigen Erhalt ihrer Mitglieder-/Kundenbasis sowie auf die Gewinnung weiterer, auch ärmerer Mitglieder/Kunden gerichtete Strategien. Die MFIs können durchaus gute Ergebnisse vorweisen, doch sie brachten selbst den Bedarf zur kontinuierlichen Überprüfung und Verbesserung ihrer Ansätze zum Ausdruck.

Auch liefern ihnen Forschungsergebnisse Argumente für den Dialog mit Gebern und Regierungen, wenn es darum geht, den eigenen Ansatz in einer komplexen Mikrofinanzwelt mit vielen unterschiedlichen Akteuren einzuordnen und gegebenenfalls zu verteidigen.

MFIs benötigen Erkenntnisse über die Wirkungen bestimmter Leistungen auf die Abnehmer sowie über die entsprechende organisatorische und finanzielle Planung der MFI. Insbesondere zu erforschen und zu *prognostizieren* sind Zugangsbarrieren für Arme, die Entwicklung der Nachfrage, Auswege für überschuldete Haushalte und Aufstiegswege für Kunden, die mehr als *Mikrofinanzdienstleistungen* benötigen. In Bezug auf die ökonomische Umwelt interessieren lokale Investitionsmöglichkeiten und die Frage, ob Wohlstand geschaffen oder lediglich umverteilt wird. Sofern MFIs mit Bürgschaften durch Gruppen arbeiten, ist bedeutsam, ob soziale Veränderungsprozesse stattfinden. Die Fallstudien zeigen, wie bereits betont, daß Forschung letztendlich Marktforschung ist, um den Bedürfnissen, der Nachfrage und der Absorptionskapazität der Armen gerecht zu werden.

Diese Schwerpunkte erklären das starke Interesse der beteiligten MFIs an aktionsorientierter Forschung. Forschung als aktionsorientierte Partizipation auszulegen, fördert die Innovations- und Anpassungsfähigkeit der Institution und die Schulung der Mitarbeiter, erhöht ihre Verbundenheit und Verpflichtung gegenüber der Institution und trägt zur Entwicklung und Nutzung von Management-Informationssystemen bei.

Die Durchführung von Forschungsvorhaben, an denen ihre Mitarbeiter und Kunden/Mitglieder beteiligt sind, sollte in der Hand der MFI selbst liegen, aber externe Beiträge einschließen. MFI können eigene Forschungsabteilungen einrichten und in Krisensituationen ein Einsatzteam mit Mitgliedern aus verschiedenen Abteilungen einrichten. Interne Forschung eignet sich besonders für fortlaufende Wirkungskontrolle. Sie muß fokussiert und kostengünstig bleiben, um die finanzielle Nachhaltigkeit der Institution zu wahren. Wenn eine MFI selbst für "*trial and error*" der Forschung verantwortlich ist, kann sie auch den Einsatz partizipativer Methoden abschätzen und kontrollieren. Dies schließt nicht aus, auf bereits dokumentierten Erkenntnissen aufzubauen. Der unabhängige externe Blick sollte sich insbesondere auf die Leistungsfähigkeit des Managements und die Qualität und Korrektheit der Rechnungslegung und Finanzplanung richten.

Forschungsmöglichkeiten werden begrenzt durch die Größe der MFI und die Verfügbarkeit von Fachwissen, Mitteln und Zeit. Um so wichtiger ist daher der Vorschlag der Workshop-Teilnehmer, in einer zweiten Forschungsphase des Vorhabens an einfachen und handhabbaren Forschungs- und Lernmethoden zu arbeiten.

IV. Perspektiven zur Weiterführung der Untersuchung

In der ersten Phase des Vorhabens wurde die Bedeutung von Forschung und Wissensaustausch von beteiligten MFIs anerkannt. Die erste Phase hat mit der Analyse zentraler Aspekte innerhalb der vier Bereiche (1) Erreichen der armen Bevölkerung und Nachhaltigkeit der Institution, (2) Entstehung und institutioneller Aufbau der Institution, (3) Umfeldfaktoren auf lokaler und nationaler Ebene und (4) internationales Umfeld einer MFI einen allgemeinen Rahmen gesetzt. Selbständige Institutionen in Entwicklungsländern wurden dabei als Dreh- und Angelpunkt nachhaltiger Breitenwirksamkeit von Mikrofinanzdienstleistungen angesehen.

In Fortsetzung dieser institutionellen Perspektive könnte eine zweite Phase des Vorhabens ein sehr begrenztes Spektrum einzelner Aspekte, die für die institutionelle *Weiterentwicklung* von MFIs zentral sind, vertiefen und dabei die MFIs stärker an der Verantwortung für das Vorhaben beteiligen. Aus dem Dialog mit den beteiligten Organisationen heraus entstand der Vorschlag, das Vorhaben als eine Mischung aus anwendungsorientierter Forschung und Weiterbildung für die Leitung oder Mitarbeiter beteiligter MFIs weiterzuführen.

Vor allem die folgenden Bereiche bieten sich an, wenn eine *partizipative Aktionsforschung* die Innovations- und Anpassungskapazität der MFI an die Bedürfnisse und die Nachfrage ihrer Mitglieder/Kunden und an sich ggf. wandelnde Umweltbedingungen erkunden und fördern soll:

- Akzeptanz- und Wirkungsanalysen von Mikrofinanzdienstleistungen bei den Kunden / Mitgliedern
- Management-Informationssysteme für Portfolio-Entscheidungen, Kundenbeziehungen und Finanzdaten
- Personalentwicklung und Mitarbeiterschulung

Dabei ist in jedem Fall zu beachten, daß bereits Ansätze, Instrumente und Initiativen zu diesen Themen vorliegen. Es geht um die Anwendung, Prüfung und Weiterentwicklung im Kontext der MFIs, die sich beteiligen wollen. Für sie könnte das Vorhaben zum Aufbau oder zur Stärkung ihrer internen Kapazitäten für Planung und Evaluierung ihres Angebots für ihre Kunden bzw. Mitglieder beitragen. Ergebnisse und Erkenntnisse für die Durchführung solcher Vorhaben sollten für eine ganze Reihe von Mikrofinanzanbietern, die Nachhaltigkeit anstreben und sich darum bemühen, die Armen zu erreichen, von Interesse sein.

1. Entwicklungen in der Mikrofinanzierung: Anlaß und Ausgangslage der Studie

1.1 Aktualität der Fragestellung: Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit

Seit Mitte der 80er Jahre schon nimmt die "Mikrofinanzierung" einen großen Raum in der Armutsbekämpfung ein. Arme⁵ benötigen Zugang zu Kapital, um ihre Einkommens- und Ausgabenströme zu stabilisieren, in ihren Lebensunterhalt zu investieren und höhere Erträge zu erzielen; sie brauchen Möglichkeiten, Geldbeträge der täglichen Verwendung zu entziehen, um sie für besondere Ausgaben zu sparen. Aus der Anerkennung dieses Bedarfs heraus entstand eine sehr rasch wachsende Anzahl von Organisationen, die in vielen Entwicklungsländern Mikrofinanzdienstleistungen anboten. Gleichzeitig nahmen seit Ende der 80er Jahre mehr und mehr armutsorientierte Programme, Projekte und Institutionen Kleinstkreditangebote in ihre Aktivitäten auf. Die Einrichtungen der EZ stellten wachsende Mittel für die Mikrofinanzierung zur Verfügung.⁶

Die Bandbreite von Ansätzen und Institutionen, die Mikrofinanzdienstleistungen anbieten, ist groß. Es wäre eine unzulässig verkürzte Darstellung, einige Charakteristika als repräsentativ für eine sehr diversifizierte Mikrofinanzierungsgemeinde anzuführen, die sich in vielen grundlegenden Fragen keineswegs einig ist und eine Reihe von Aspekten eher nach Zugehörigkeit in nahezu "dogmatisch" besetzte Lager als nach fachlichen Gesichtspunkten diskutiert und in der Praxis "repliziert".⁷

⁵ Zur Definition des Begriffs "Arme" sei auf den Beitrag von Otero (1998) verwiesen, in dem sechs Armutsstufen unterschieden werden: Ärmste - sehr Arme - Arme - relativ Arme - an der Armutsschwelle Stehende - nicht Arme. 'Schwelle' entspricht der Armutsgrenze, die für jedes Land unterschiedlich festgelegt ist. Auch die nicht Armen ("*non-poor*") gehören noch zu den Beziehern sehr niedriger Einkommen ("*low-income*") und sind einem hohen Risiko der Verarmung ausgesetzt. Im vorliegenden Beitrag werden als "Arme" generell all diejenigen bezeichnet, die an oder unter der Armutsgrenze eines Landes leben. "Niedrige Einkommen" bezieht diejenigen mit ein, deren Einkommen, Vermögensbesitz oder soziale Stellung zu gering ist, um Zugang zu kommerziellen Banken zu haben.

⁶ Zur Entwicklung der Mikrofinanzierung siehe z.B. Zattler (1997), Nitsch (2000).

⁷ Vgl. die Darstellungen der verschiedenen "Predigten" bei Wright (2000), S. 109ff, und ihrer ideologischen Übertreibungen bei Wright (2001).

Ein Beispiel: Seit den 90er Jahren wird recht übereinstimmend betont, daß die Bevölkerung, die bisher Zugang zu Mikrofinanzdienstleistungen hat, nur ein Bruchteil derjenigen ist, die davon profitieren könnten.⁸ Vergleicht man Daten über die arme, produktiv tätige Bevölkerung in Entwicklungsländern mit den Kundenzahlen und dem Kreditportfolio aller existierenden Mikrofinanzinstitutionen, müßten weitere Finanzierungsquellen gefunden werden, um die Kreditnachfrage zu stillen. Die einen leiten daraus nun die Notwendigkeit ab, mehr Gebermittel zu mobilisieren. Andere verweisen auf schon bereitstehende, aber nicht abgeflossene Mittel oder aber auf die generelle Knappheit von subventionierten Finanzierungsquellen und ziehen die Qualitätsverbesserung und Rentabilisierung der Organisationen sowie kommerzielle Strategien zur Kapitalerhöhung vor. Dafür werden einerseits die hohe Sparneigung der Armen als auch Möglichkeit, nachhaltige Finanzsysteme durch die Mobilisierung von Ersparnissen und Eigenkapitalbeiträgen zu bilden, angeführt.⁹ Andererseits bevorzugen diejenigen, die dem Anlegerschutz und hohen Stückkosten der Ersparnismobilisierung mehr Bedeutung zumessen, die Erschließung anderer kommerzieller Refinanzierungsquellen.

Eine weitere Kontroverse rankt sich um die Frage, inwieweit Mikrofinanzierung unter gesellschaftspolitischen (Beitrag zur sozialen Entwicklung), institutionell-betriebswirtschaftlichen (Beitrag zum Aufbau leistungsfähiger Institutionen) oder makroökonomischen (Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum durch Entwicklung des Finanzsektors) Aspekten betrachtet werden soll.¹⁰

Eine diesen und weiteren Unterschieden zugrundeliegende Diskussionslinie verläuft noch immer entlang der Fragestellung, inwieweit sich der Mikrofinanzsektor den Zielen der Breitenwirksamkeit (*“outreach”*) und der Nachhaltigkeit (*“sustainability”*) verschreiben sollte, und wie diese Ziele im

⁸ Vgl. Wright (2000), S. 125.

⁹ Vgl. Hannig/Wisniwski (1999).

¹⁰ Diese unterschiedlichen Bedeutungen der Mikrofinanzierung sind nachzulesen z.B. bei Bhatt (2000); Edgcomb/Barton (1998); Otero/Rhyne (1994); Schmidt/Winkler (1999); Scholz (1999). Damit verbunden werden neuerdings Fragen, inwieweit Mikrofinanzierung zur Lösung anderer Faktoren, die neben dem Mangel an Kapital und Sparmöglichkeiten Armut bedingen, beitragen kann - unzulängliche Wohnverhältnisse und Gesundheitsvorsorge, HIV/AIDS, instabile soziale und ökonomische Verhältnisse in Post-Konflikt-Gebieten, um nur ein paar zu nennen, vgl. z.B. MBP (2000), Doyle (1998). - Diese sehr speziellen Fragen können hier nicht weiter vertieft werden.

einzelnen definiert und erreicht werden.¹¹ Breitenwirksamkeit heißt, die arme Bevölkerung sowohl "weit" (viele Menschen - *scale of outreach*) als auch "breit", "tief" und "gut" (viele und arme Menschen mit angemessenen Finanzdienstleistungen - *breadth, depth, quality of outreach*) zu erreichen. Nachhaltigkeit bedeutet, daß das Mikrofinanzangebot ohne externe Hilfe und ohne unkalkulierbare Einflußnahme externer Entscheidungsträger und Geldgeber auf Dauer bereitgestellt werden kann. Nachhaltigkeit bedeutet finanziell die Deckung aller Kosten aus Einnahmen, nicht aus Subventionen, instrumentell das Angebot von Leistungen, die von den Armen tatsächlich nachgefragt und genutzt werden, und institutionell eine dauerhafte *Institution*, kein auf befristete Dauer angelegtes Kreditprojekt oder -programm.¹² Nachhaltigkeit der MFI ist letztendlich ein instrumentelles Ziel, um Breitenwirksamkeit zu erreichen.¹³ – Allerdings besteht in der internationalen Debatte keine Einigkeit darüber, wie der Grad und die Qualität von Subventionen an die Mikrofinanzkunden selbst erfaßt werden können, wenn lokales Kapital knapp und nicht im funktionierenden Preiswettbewerb alloziiert wird.¹⁴ Zudem sind in vielen Fällen die "Marktzinsen" für Mikrofinanzleistungen nicht einfach zu bestimmen, ggf. müssen Schattenpreise ermittelt werden. Die Definition der Nachhaltigkeit wird daher in dieser Studie folgendermaßen erweitert: Nachhaltigkeit bezieht sich auch auf die Mikrounternehmen oder Haushaltswirtschaften der Nachfragenden von Finanzdienstleistungen und auch auf das nationale Finanzsystem.

In der Tat unterscheiden sich sowohl die Entwicklung einzelner MFIs, eines Mikrofinanzsektors in einem Land oder einer Region als auch die Förderansätze von Gebern von Geld und fachlicher Beratung nach der Operationalisierung und Gewichtung dieser Ziele. Vor diesem Hintergrund stellt sich für Förderorganisationen die - normative - Frage, inwieweit ihre eigenen Aktivitäten die Entwicklung einzelner Mikrofinanzprogramme

¹¹ Siehe hierzu Christen et al. (1995).

¹² Institution bezieht sich hierbei auf alle auf Dauer angelegten Organisationen und ihre Regelwerke, unbeachtet ihrer Form als gemeinnützige Nicht-Regierungsorganisation (kurz NGO) oder gewinnorientiertes privatwirtschaftliches Unternehmen, regierungseigene Finanzdienstleister oder mitgliederbasierte genossenschaftliche Organisation; zu diesen Formen siehe Verhagen (2000).

¹³ Vgl. Rhyne (1998), S. 7.

¹⁴ Siehe hierzu Morduch (2000), Nitsch (2000).

oder *Mikrofinanzinstitutionen* und des Sektors beeinflussen und letztendlich zur Beseitigung von Armut beitragen.

Diese Frage gab den Anlaß für die vorliegende Studie, die im Auftrag der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz und in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs und Misereor erstellt wurde.¹⁵ Nichtstaatliche Entwicklungshilfeeinrichtungen in Deutschland, z.B. die kirchlichen Hilfswerke, verfügen z.T. über lange Traditionen der Förderung von Kleinkreditprogrammen.¹⁶ In vielen dieser armutsorientierten Programme wird die institutionelle Nachhaltigkeit nicht in den Blick genommen, weil per definitionem zeitlich begrenzte Projekte, keine auf Dauer angelegte Institutionen gefördert werden. In anderen Programmen wird institutionelle Nachhaltigkeit zwar angestrebt, indem prinzipiell nur mit lokalen Partnerorganisationen zusammengearbeitet wird, de facto aber nicht immer erreicht. Insbesondere finanzielle Nachhaltigkeit und das dadurch mögliche Wachstum der Institution fehlen in der Praxis. Letztendlich, so scheint es, ist für die Mehrheit der Praktiker noch immer nicht beantwortet, auf welche Weise sie Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit von Mikrofinanzdienstleistungen erreichen können.

1.2 Forschungsstand und Bedarf

Die skizzierten Diskussionspunkte weisen darauf hin, daß Mikrofinanzierung ein weit erforschtes Gebiet ist. In der Tat füllt die Literatur aus der Sicht von der Entwicklungsökonomie, Finanzierungstheorie, Soziologie und Gender¹⁷-Forschung, sowohl auf theoretische als auch auf praxisorientierte Fragestellungen ausgerichtet, bereits Bibliotheken.¹⁸ Warum also eine weitere Studie?

Die Sichtung des dokumentierten theoretischen und empirischen Wissensstands zum Thema Zielgruppenerreichung und Nachhaltigkeit läßt

¹⁵ Zu Verlauf und Organisation der Studie siehe ausführlicher Kapitel 4.2 u. 4.3. Die Studie schließt z.T. an das Misereor-Sektorpapier Sparen und Kredit. Finanzsystementwicklung, vgl. Misereor (1999) an.

¹⁶ Siehe z.B. Nirschl/Sticker (1994).

¹⁷ "Gender" wird übersetzt mit "geschlechtsspezifische Rollenzuweisung".

¹⁸ Vgl. z.B. die Bibliographien in Hulme/Mosley (1996); Gulli (1998); Ledgerwood (1998), MicroBanking Bulletin No. 4 (2000), Rutherford (2000), Wright (2000).

die Hypothese zu, daß keineswegs alle Fragen gelöst sind, *wie bestehende* Mikrofinanzorganisationen diese Ziele erreichen und vereinbaren können und wie *Außenstehende* diese Zielerreichung am besten unterstützen. Was manchmal als “*Best Practices*” deklariert wird und durchaus den aus der Erfahrung von MFIs gewonnenen Wissensstand einer Reihe von Akteuren in der Mikrofinanzwelt wiedergibt, beruht nicht auf ausreichend langfristiger Erfahrung, wie diese Praktiken im Vergleich zu Alternativen oder bei veränderten Bedingungen, z.B. bei anderen MFIs, abschneiden würden - sie sind gut (“*sound*”), nicht optimal (“*best*”).¹⁹ Auch sind einige der anerkannten “*Practices*” eher “*Principles*”, die im Einzelfall durchaus unterschiedlich gestaltet werden können.²⁰ Zu vielfältig sind die vorhandenen Ansätze, zu unterschiedlich auch die Bedingungen in den verschiedenen Ländern.

Als Prinzipien, die für die Erreichung von finanzwirtschaftlicher Nachhaltigkeit und die Erreichung der Zielgruppe der Armen beachtet werden sollten, werden beispielsweise die folgenden für die Kreditvergabe genannt:²¹

- “Biete Leistungen an, die den Präferenzen der Mikrounternehmer entsprechen.
- Gestalte die Operationen “schlank”, um die Stückkosten der Kreditvergabe zu senken.
- Gib den Kunden Anreize, ihre Kredite zurückzuzahlen.
- Verlange voll kostendeckende Zinsen und Gebühren.”

Auch wenn diese Prinzipien aus theoretischen, von modernen Finanzmarkttheorien und betriebswirtschaftlichen Grundprinzipien gespeisten Überlegungen heraus begründet sind, gibt es weniger Anhaltspunkte dafür, *wie* ihre Umsetzung im Einzelfall in der Realität gelingt – insbesondere, wenn ein Mikrofinanzanbieter in der Vergangenheit durchaus andere Prinzipien verfolgt hat. Auch ist nicht vollständig geklärt, inwiefern sie von den Institutionen selbst, die sich in immer mehr Ländern zu einem Mikrofinanzsektor herausbilden,²² entwickelt, getragen und umgesetzt werden. Es geht also um die Entwicklung bereits bestehender MFIs. Im

¹⁹ Vgl. Seibel (1998); Dunford (2000).

²⁰ Vgl. Morduch (1999), S. 1609.

²¹ Vgl. Ledgerwood (1998), S. 67; eigene Übersetzung.

²² Als Länder, in denen von einem entwickelten Mikrofinanzsektor (*microfinance industry*) gesprochen werden kann, werden häufig Bangladesch und Bolivien genannt.

Gegensatz dazu steht der relativ neuere Ansatz, mit massiver Unterstützung und Einflußnahme von Förderinstitutionen oder "sozialen Investoren" neue MFIs zu gründen, der nicht in die Untersuchung einbezogen werden konnte.²³

Zweitens stellen sich Fragen aus der Sicht der Förderorganisationen in Deutschland, vor allem auch der kirchlichen und anderen nicht-staatlichen Einrichtungen, die zum Teil an der Studie beteiligt sind. Angesichts der Fülle und Verschiedenheit der Mikrofinanzansätze und der Geberstrategien besteht für sie die Notwendigkeit, ihre Förderpolitik klar, transparent und konsistent zu formulieren. Selbst wenn eine einzelne MFI eine klare Gewichtung und Operationalisierung der Ziele von Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit vornimmt, gilt dies oft weniger eindeutig für die einzelnen Förderorganisationen. Eine Palette an Instrumenten stehen Gebern zur Verfügung: Subventionen in Formen von finanziellen Zuschüssen und "weichen" (bezuschußten) Krediten, "harte" (d.h. zu kommerziellen Konditionen gewährte) Kredite, Kreditgarantien, Eigenkapitalbeteiligungen, Fachberatung, Aus- und Weiterbildung, Einflußnahme auf die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, um die gängigsten zu nennen. Ein Vorhaben, das die bestehende Praxis unterschiedlicher MFIs auf die Erreichung der Ziele und den Einfluß der jeweils von Gebern angewandten Fördermittel prüft, kann zur verbesserten Transparenz der Förderpolitik und damit der Beziehungen zwischen Partnern im Süden und im Norden beitragen.

Zudem ist ein Unterschied zwischen der Debatte einiger führender MFI-Mitarbeiter, Experten und Forscher und der Praxis zahlreicher Mikrofinanzansätze festzustellen.²⁴ Es geht also auch darum, diesen Abstand anhand sachlicher, nicht von einzelnen Modellvorstellungen geprägter Argumente zu verringern. Schließlich ist ein großer Teil der neueren Forschung und Dokumentation erfolgreicher Praxisansätze nur einem englischsprachigen Publikum leicht zugänglich. Das Vorhaben soll auch dazu beitragen, diesen Abstand verringern.

²³ Siehe hierzu z.B. Schmidt (2000). Die jeweiligen Kosten und langfristigen Ergebnisse beider Ansätze sind bisher nicht vergleichbar.

²⁴ Viele der neuesten Themen der Mikrofinanzierung werden z.B. in einer von vielen, aber bei weiten nicht allen MFIs genutzten e-mail Diskussionsrunde, dem "*Devfinance-listserver*" der Ohio State University, diskutiert. Vgl. www://agecon.ag.ohio-state.edu/ruralfinance

1.3 Institutionenökonomisches Referenzmodell

Die Bedeutung von nachhaltigen und breitenwirksamen Mikrofinanzinstitutionen für Arme kann auf verschiedene theoretische Betrachtungsweisen zurückgeführt werden. Im folgenden wird kurz dargestellt, welcher bewährte Referenzrahmen der oben skizzierten Debatte und der folgenden Untersuchung zugrunde lagen. "Mikrofinanzinstitutionen" werden dann unter Berufung auf diesen Rahmen, die neo-institutionalistische Finanzierungstheorie, definiert.²⁵ Sie wird insbesondere seit Mitte der 80er Jahre für die Erklärung von Kapitalströmen und -beziehungen in Entwicklungsländern herangezogen.²⁶

Frühere entwicklungsökonomische Ansätze stellten eine Kapitallücke in den Volkswirtschaften von Entwicklungsländern fest und setzten auf ein Durchsickern der Wirkungen von Kapitalhilfe und Industrialisierung zu den armen Bevölkerungsgruppen. Die Theorie der Finanzmarktliberalisierung²⁷ war insofern ein Durchbruch, als sie Hindernisse im Kapitalaufbau in allen Wirtschaftssektoren in Entwicklungsländern nicht in unzureichender staatlich gelenkter Kapitalversorgung, sondern in der staatlichen Überregulierung der Finanzmärkte sah und die Notwendigkeit des staatlichen Rückzugs aus Kapitaleigentum, interner und grenzüberschreitender Kapitallenkung und Preisfixierung forderte. Die arme Bevölkerung wurde in diesem Ansatz allerdings nicht gesondert untersucht; die Frage, inwieweit sie Zugang zu Kapital hat, das ihren Einkommenserwerb und die Beseitigung von Armut fördert, wurde nicht berücksichtigt. Auf die Bekämpfung der Armut ausgerichtete Ansätze füllten diese Lücke, favorisierten aber die direkte Subventionierung Benachteiligter in den "traditionellen" Sektoren, insbesondere der Landwirtschaft, durch subventionierte Kreditprogramme, z.T. im Rahmen integrierter oder auf Grundbedürfnisbefriedigung ausgerichteter Förderansätze. Diese Sichtweisen räumten den Finanzierungsbeziehungen der Armen wenig Entwicklungsmöglichkeiten ein und scheiterten in der Praxis an der geringen Flexibilität und Akzeptanz der Finanzdienstleistungen und an mangelnder Nachhaltigkeit. Bis heute läßt sich empirisch zeigen, daß weder staatliche Entwicklungsbanken noch

²⁵ Vgl. Otero/Rhyne (1994), S. 11ff, siehe auch eines der Standardwerke zu dieser Schule, Krahen/Schmidt (1994). Kurze Überblicke liefern auch Wetzel (1998) und Cook (2001), S. 31ff. Neuere Entwicklungen legt Nitsch (2000) dar. Die Kreditrationierung ist überzeugend in den Grundlagenaufsätzen von Jaffee/Russell (1976) (vollständige Rationierung) und von Stiglitz/Weiss (1981) (teilweise Rationierung) modelliert.

²⁶ Siehe z.B. die Übersichten bei Zattler (1997); Nitsch (2000).

²⁷ "Financial liberalization" oder die Aufhebung der "financial depression" in der Tradition von McKinnon und Shaw, siehe z.B. die Übersicht bei Fry (1985).

private Geschäftsbanken in nennenswertem Umfang armen Bevölkerungsgruppen angemessene Finanzdienstleistungen anbieten.

Zugangsschwierigkeiten zu Finanzdienstleistungen von Armen können hingegen mit Elementen des neo-institutionalistischen Ansatzes erklärt werden. Demnach werden nicht nur die Art der angebotenen Mikrofinanzdienstleistungen untersucht, sondern auch der Aufbau dauerhafter und eigenständiger Finanzinstitutionen, die die Armen erreichen. Zentrale Anforderung an solche Institutionen ist es, die einem Kreditvertrag inhärenten Informationsprobleme der Beziehungen zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer zu lösen, die für arme Kreditnehmer besonders gravierend sind.

Kreditbeziehungen unterliegen Informationsproblemen, weil sie in der Zukunft liegendes Verhalten zum Gegenstand haben. Kreditnehmer sind besser über ihre eigene Zahlungswilligkeit und Zahlungsfähigkeit informiert als Kreditgeber. Die Folge dieser Informationsdefizite sind zum einen die "negative Auswahl" (*adverse selection*) unzuverlässiger Kreditnehmer als Kunden, weil diese eher als zuverlässige Kreditnehmer bereit sind, hohe Zinsen zu zahlen, und zum anderen die nicht kontrollierbare Sorgfalt bereits gewonnener Kreditnehmer, ihr Möglichstes zur Rückzahlung beizutragen (*moral hazard*).²⁸ Die Kreditzinsen über den Marktpreis hinaus weiter zu erhöhen, ist wegen der Negativauswahl keine Möglichkeit für die Kreditgeber, die zuverlässigen unter den Kreditnehmer zu wählen. Folglich ist die Kapitalnachfrage insgesamt nicht befriedigt ("rationiert"). Zur Lösung müssen Anreize und feste Regelungen ("Institutionen") geschaffen werden, die die Information der Kreditgeber über das Verhalten der Kreditnehmer erhöht. Diese Anreize und Regelungen verursachen Kosten ("Agency-Kosten").²⁹ Hinzu kommen weitere sogenannte Transaktionskosten bei der Anbahnung, Auswahl und Überwachung der Kreditbeziehungen.

²⁸ Zu diesen Konzepten siehe auch die Einführung in die Neue Institutionenökonomie von Richter/Furubotn (1996).

²⁹ Der Begriff der Agency-Kosten wird aus der Tatsache abgeleitet, daß wegen der Informationsasymmetrien ungleiche Verträge zwischen Auftraggebern ("Prinzipalen") und Auftragnehmern ("Agents") geschlossen werden. Kreditverträge sind ein prominentes Beispiel für diese in vielen Bereichen der Ökonomie verwendbaren Ansatz. Zur kritischen Überprüfung der Relevanz institutionenökonomischer Argumente für die Armutsbekämpfung siehe z.B. die Übersicht bei Hemmer (1998).

Für die Armen sind solche Informationsprobleme im Umgang mit Kreditinstitutionen des formalen Finanzsektors besonders gravierend, denn sie können nicht nur die traditionellen Anforderungen der Banken nicht erfüllen, nämlich hinreichend dingliche Sicherheiten zu bieten. Auch sind die Transaktionsvolumina ihrer Kredite sehr gering, so daß die Stückkosten der Kreditvergabe für die Banken unverhältnismäßig hoch sind. Schließlich bestehen besonders große, z.T. sozial und kulturell bedingte Informationsdefizite zwischen Banken und armen Kunden, die auf die oben skizzierten Principal-Agent-Probleme zurückzuführen sind. Daraus resultiert eine Fehleinschätzung des Kreditrisikos und der Kreditwürdigkeit der Armen.

Die Mikrofinanzierung füllt diese Lücke in mehrerer Hinsicht: auf theoretischer Ebene wird eine Verbindung zwischen Finanzmarkttheorien und Institutionenökonomie einerseits und mikro- und mesoökonomischen Untersuchungen des informellen Sektors und des informellen Finanzsektors andererseits gebildet. In wirtschafts- und entwicklungspolitischer Hinsicht kann eine Brücke zwischen der Finanzsystementwicklung und der Armutsbekämpfung geschlagen werden. Auf institutioneller Ebene werden privatwirtschaftliche Funktionsmechanismen verwendet und privatwirtschaftliche, nicht staatlich organisierte Organisationen eingesetzt, die sich dem Ziel der Erreichung armer Zielgruppen verschrieben haben. Tatsächlich ist weltweit eine breite Mikrofinanzbewegung entstanden, die ohne Marktversagen im formalen Finanzsektor nicht denkbar wäre.

Vor diesem Hintergrund wird für die vorliegende Studie eine "Institution" in der neo-institutionalistischen Tradition zunächst als *Regel* für das Entscheiden von Individuen in sich wiederholenden Tauschbeziehungen (hier: Kreditbeziehungen) definiert, die zur Reduktion von Informationsasymmetrien zwischen den Individuen dienen; "Institutionen sind die Regeln, Organisationen die Spieler des Spiels".³⁰ Dem Sprachgebrauch folgend werden im folgenden allerdings die Mikrofinanzorganisationen auch als Mikrofinanzinstitutionen (MFIs) bezeichnet.

³⁰ Vgl. North (1992), S. 5. Einen Kreditvertrag zu verschriftlichen, dingliche Sicherheiten gegen Kredite zu verlangen, in Versicherungsverträgen eine Eigenbeteiligung im Schadensfall zu vereinbaren, Arbeitnehmer am Unternehmenserfolg zu beteiligen sind Strategien von Institutionen zur Reduzierung von Agency-Verlusten in Beziehungen, in denen das Verhalten eines Vertragspartners dem anderen nicht vollständig bekannt oder beobachtbar ist.

Mikrofinanzinstitutionen grenzen sich demnach durch die folgenden Elemente ab: Sie haben ein Ziel und einen Zweck: Sie dienen als regelmäßiger, auf Dauer zur Verfügung stehender Finanzintermediär zwischen Anlegern / Kapitalgebern einerseits und Kreditnehmern andererseits und möchten die Nachfrage ihrer Kunden befriedigen. Ihre Mitglieder verpflichten sich dem Organisationsziel, der dauerhaften Bereitstellung dieser Vermittlungsfunktion für ihre Zielgruppe oder ihren "Markt", die Armen. Als instrumentelles Ziel umfaßt ihr Organisationsziel die eigene Nachhaltigkeit bzw. Gewinnorientierung. Ihre Beziehungen zu externen Akteuren - Kreditnehmern und Kapitalgebern / Einlegern - beruhen auf deutlich vereinbarten regelhaften Verträgen. Zur Reduzierung von Agency- und Transaktionskosten im Umgang mit armen Kunden setzen sie bestimmte *Institutionen* ein. Beispiele sind die Gruppenhaftung, die Nutzung sozialer Kontrolle und sozialen Kapitals für Kreditvergabeentscheidungen, die sorgfältige Auswahl von Kreditsachbearbeitern, die genaue Erfassung sozialer und wirtschaftlicher Bedingungen der Kreditnehmer, usw. Zur Reduzierung interner Agency-Kosten zwischen Leitung / Mitarbeitern und Eigentümern werden ebenfalls feste Regelungen, zum Beispiel erfolgsabhängige Entlohnungs- und Beförderungssysteme und transparente Berichts- und Management-Informationen-Systeme, eingesetzt. Die Institutionen grenzen sich gegenüber ihrem lokalen und nationalen Umfeld einerseits und dem internationalen Umfeld einer MFI andererseits ab.

Die Rechtsform und die Bandbreite der angebotenen Leistungen sind hingegen variabel und werden hier nicht einheitlich definiert. Ihre Existenz, nicht ihre Ausgestaltung, sind konstitutives Element einer Institution. Ob z.B. Spardienstleistungen erbracht werden, hängt oft nicht nur von der MFI, sondern von den Regelungen der Finanzsektoraufsicht ab, ob Nachhaltigkeit erreicht wird, von der gesetzlichen Freigabe der Zinsen. Nicht als Institution bezeichnet werden können solche Konstrukte, die von Anfang an nicht auf Dauerhaftigkeit ausgerichtet sind, also z.B. Projekte, deren Projektziel, Mitarbeiterstamm, Finanzmittel und Aktivitäten zeitlich begrenzt sind und keine Planungen für die lange Sicht vorgenommen werden.

1.4 Grundlage und Aufbau der Studie

Um die eingangs skizzierten Fragen zu beantworten, werden im folgenden Kapitel 2 zunächst die Untersuchungsziele und die sich daraus ergebende Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands abgeleitet. Dabei werden die Sichtweise und Erfahrungsweitergabe der einzelnen Institution in den Mittelpunkt gestellt. Dementsprechend bildet eine Auswahl von Fallstudien konkreter Mikrofinanzinstitutionen die Grundlage der Studie. Diese Methodik und Schritte des Vorhabens werden im Kapitel 3 dargestellt. Kapitel 4 faßt die Reihe der Ergebnisse zusammen, die sich aus der Entwicklung der untersuchten MFIs als Anhaltspunkte für die nachhaltige Bereitstellung von breitenwirksamen Finanzdienstleistungen ergeben. Schlußfolgerungen für die Erreichung der beiden Ziele, für die Rolle von praxisbezogener Forschung und für die Gestaltung der Beziehung zwischen Mikrofinanzinstitutionen und Fördererorganisationen werden in der vorangestellten Zusammenfassung aufgeführt.

2. Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit: Leitlinien und Leitfragen des Forschungsvorhabens

2.1 Erkenntnisgewinn aus Erfahrungsaustausch im Dialog

Die im Norden initiierte Studie verfolgt normative Fragestellungen, deren Beantwortung den Akteuren in MFIs ebenso zugute kommen sollte wie interessierten Fördereinrichtungen der EZ.

Die folgenden Leitfragen standen am Anfang und werden in der Untersuchung beantwortet:³¹

- *Wie* können institutionelle Nachhaltigkeit und Wirksamkeit der Dienstleistungen für die ökonomische und soziale Entwicklung, mit anderen Worten für eine dauerhafte Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe, vereinbart werden? Stehen sie miteinander im Konflikt oder hängen sie etwa im Gegenteil positiv zusammen?
- *Wie* (mit welchen Methoden) können finanzwirtschaftliche Eigenständigkeit und institutionelle Nachhaltigkeit der Mikrofinanzinstitutionen erreicht werden?

³¹ Vgl. Terms of Reference vom 15.05.98, wiedergegeben im Anhang 5.

- Welche Rolle spielen die verschiedenen Akteure in einem nationalen Finanzsystem, das förderlich für Mikrofinanzinstitutionen ist? Welche Rolle sollten Förderorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit spielen?

Ziel des Vorhabens war *erstens*, die Zielsetzung, -gewichtung und -erreicherung von Mikrofinanzförderung im Hinblick auf die von bereits engagierten Anbietern eingeschlagenen Strategien nachzuvollziehen und zu würdigen. Ziel war nicht, aus theoretischen Überlegungen heraus eine von allen gleichermaßen verfolgte Zielgewichtung von Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit zu erreichen und in die Praxis ausnahmslos aller Mikrofinanzansätze zu übertragen.

Ziel war vielmehr *zweitens*, Anhaltspunkte für die Gestaltung von Mikrofinanzoperationen aus der Praxis zu gewinnen. Es geht darum, aus Erfahrungen positiver wie negativer Art für die Verbesserung der Zielerreichung und eventuelle Gewichtungen zu lernen. Zu diesem Zweck wurden Fallstudien zur institutionellen Entwicklung sehr unterschiedlicher Mikrofinanzansätze untersucht.

Ein *drittes* Ziel war, auf der Grundlage der dokumentierten Erfahrungen praxisorientierte Gestaltungsempfehlungen für die Förderpolitik auszusprechen. Es sollten m. a. W. Fragen der Förderorganisationen im Norden befriedigt werden, die indirekt auch für MFIs, die mit solchen Förderorganisationen zu tun haben, von entscheidender Bedeutung sind. Der Schwerpunkt liegt auf Gestaltungsempfehlungen für die kirchlichen Geber in Deutschland, um ihre Förderpolitik den eigenen Zielen entsprechend zu gestalten und mit Partnern zusammenzuarbeiten, die dieselben Ziele verfolgen.

Um diese Ziele zu erreichen, sollte ein Dialog zwischen erfahrenen Praktikern unterschiedlicher Mikrofinanzierungs-Ansätze im Süden und den Gebern und Experten im Norden initiiert werden, der unabhängig von konkreten Förderprojekten und den damit verbundenen Begrenzungen allen Beteiligten neue Erkenntnisse über ihre Handlungsmöglichkeiten und deren potentielle Folgen ermöglicht.

Zielsetzungen und Methode sind so ausgerichtet, daß auf die Systematisierung und Auswertung von Fallstudien eine weitere Phase des Vorhabens folgen könnte. In ihr könnten beispielsweise einzelne strategische

und operative Fragen beteiligter MFIs vertieft werden, die auch für außenstehende Förderorganisationen von Bedeutung sind.³²

Ein Wort auch dazu, was das Vorhaben nicht erreichen soll³³: Es soll nicht die rein finanzwirtschaftliche Seite der Förderpolitik oder der Institutionen beleuchten, wenn diese auch eine entscheidende Komponente der Nachhaltigkeit darstellt. Auch legt es den Schwerpunkt nicht auf eine breite Wirkungsanalyse der Mikrofinanzierung auf die Lebensbedingungen und Einkommenssituation der Nutzerinnen und Nutzer von Mikrofinanzdienstleistungen. Was die Wirkungen angeht, wird vielmehr postuliert, daß im Rahmen dieser Studie und für die Förderorganisationen anekdotische Evidenz positiver und problematischer Wirkungen, verbunden mit Belegen für ungebrochene Nachfrage nach Mikrofinanzdienstleistungen, als Indikatoren für die Wirkungen ausreichen. Im Zusammenhang mit der Erreichbarkeit der Armen werden allerdings verschiedene Ansätze von Wirkungsanalysen und Anwendungen durch die untersuchten MFIs kurz angesprochen. Schließlich analysiert die Studie auch nicht den theoretisch noch immer nicht eindeutig hergestellten Zusammenhang zwischen der Entwicklung des nationalen Finanzsektors und der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate.³⁴

2.2 Untersuchungsgegenstand

Um die Entwicklung der Ziele einer Mikrofinanzinstitution und ihrer Umsetzung zu verstehen, muß eine Vielzahl von Aspekten untersucht werden, die nach der oben genannten phänomenologischen Definition der Institutionen eingeordnet werden können. Weder allein die finanzwirtschaftliche Seite noch allein die Beziehungen zwischen der Leitung, den Beschäftigten, der Zielgruppe und den Geldgebern einer *Institution* beschreiben das gesamte Bild einer MFI. Die Untersuchung wurde daher in die vier Bereiche (1) Nachfrage der armen Bevölkerung und Nachhaltigkeit der Institutionen, (2) Struktur und Aufbau der Institution, (3) lokales und nationales Umfeld und (4) internationales Umfeld einer MFI gegliedert.

³² Vgl. Bewilligungsvorlage, Wissenschaftliche Arbeitsgruppe Weltkirche (1998).

³³ Vgl. Terms of Reference vom 15.05.98, wiedergegeben im Anhang 5.

³⁴ Siehe hierzu Fry (1995), S. 291ff., und die Übersicht bei Schmidt/Winkler (1999).

Die Praxis der MFIs manifestiert sich in verschiedenen Aspekten, die diesen Bereichen gemäß Tabelle 1 zugeordnet wurden. Diese Zuordnung ist aus der Analyse der Fallstudien durch die beteiligte Expertengruppe heraus entstanden. Die Aspekte werden im Ergebniskapitel 4 dieser Studie im einzelnen dargestellt.

Tabelle 1: Untersuchungsaspekte für die Mikrofinanzinstitutionen

Ebene	Aspekt
1. Erreichen der Armen und Nachhaltigkeit der Institution	1.1 MFI Zielgruppen und wie sie sich im Laufe der Zeit ändern
	1.2 In welchem Ausmaß werden nicht-finanzielle Dienstleistungen angeboten? Wie wichtig sind sie?
	1.3 Welcher Grad an finanzwirtschaftlicher Nachhaltigkeit wurde erreicht?
	1.4 Welchen Dienstleistungen gebührt Priorität ?
	1.5 Wohin wenden sich die "Nicht-Mehr-Armen"?
	1.6 Ist die MFI nachhaltig? Erreicht sie Arme? Wenn ja, wie?
2. Entstehung und institutioneller Aufbau einer MFI	2.1 Wie errichtet man eine MFI?
	2.2 Partizipation der Zielgruppe: Organisierung und Mitbestimmungsmöglichkeiten von Mitgliedern oder Befriedigung der Nachfrage von Kunden?
	2.3 Was waren Auslöser für richtungsweisende Entscheidungen? Institutionelle Entwicklung durch Krisen?
	2.4 Welche institutionellen Entwicklungsphasen lassen sich unterscheiden?
	2.5 Ist die Organisationskultur einer MFI wichtig? Ein Aktivum, das nicht in der Bilanz auftaucht?
	2.6 Organisatorische Gestaltung und Merkmale ?
	2.7 Wer trifft Entscheidungen? Welches sind die Informationsgrundlagen der Entscheidungsträger?
3. Umfeldfaktoren auf lokaler und nationaler Ebene	3.1 Kultur als beeinflussender Faktor?
	3.2 Konkurrenzsituation der MFI vor Ort?
	3.3 Welche finanzwirtschaftlichen und makroökonomischen Rahmenbedingungen beeinflussen die MFI?
	3.4 Wie können die Beziehungen zur nationalen (wirtschafts-) politischen Ebene charakterisiert werden?
4. Das internationale Umfeld	4.1 Die Nord-Süd-Beziehungen in der Mikrofinanzierung
	4.2 Die Süd-Süd-Beziehungen in der Mikrofinanzierung

Quelle: Eigene Erstellung

Die Untersuchung stellt die Institution, die Mikrofinanzleistungen anbietet, und die Beziehung zu ihren Nutzern und Nutzerinnen in den Mittelpunkt. Sie folgt insofern dem oben skizzierten neo-institutionalistischen Ansatz der modernen Finanzierungstheorie.

3. Aus der Praxis für die Praxis: Methodik und Ablauf des Forschungsvorhabens

3.1 Dialogmethode und partizipativer Forschungsansatz

Das Vorhaben beruht auf der These, daß es für die Mikrofinanzierung über einige *Best Principles* hinaus keine theoretisch eindeutig festlegbaren *Best Practices* gibt und daß selbst die *Best Principles* keineswegs von allen Praktikern geteilt werden. Nachhaltige Institutionsentwicklung und die Erreichung armer und ärmster Bevölkerungsgruppen werden in der Praxis in sehr unterschiedlichem Maße und auf unterschiedliche Weise erreicht. Vor allem aber helfen bereits formulierte *Best Practices* nicht hinreichend solchen Organisationen, die bereits Mikrofinanzdienstleistungen anbieten, aber bisher die Ziele der Nachhaltigkeit oder Breitenwirksamkeit *nicht zu ihrer eigenen Zufriedenheit* erreichen.³⁵ Aus dieser Überlegung heraus wurden in der vorliegenden Studie eine Reihe von Institutionen, die arme Bevölkerungsgruppen mit Mikrofinanzdiensten erreichen, auf Erfolgs- und Risikofaktoren und daraus ableitbare Gestaltungsempfehlungen hin untersucht.

Das Vorhaben verfolgte m. a. W. praxisorientierte Fragestellungen. Aus diesem Grund und aus der neo-institutionalistischen Tradition der modernen Finanzierungstheorie heraus wurde eine empirische, beteiligungsorientierte und qualitative Vorgehensweise gewählt. Institutionen, nicht ihre Nutzer, sind der Gegenstand der Untersuchung.

³⁵ Mikrofinanzanbieter, die sich nicht diesen beiden Zielen verpflichten, werden also mit der Fragestellung und den Ergebnissen der Studie *nicht* angesprochen.

Beteiligung der MFIs

Das Vorhaben beruht auf empirischen Angaben zu existierenden Mikrofinanzinstitutionen. Durch die Beteiligung der MFIs ist das Vorhaben zu einem gewissen Grad *partizipativ* konzipiert. Das heißt in diesem Kontext, daß Vertreter der Leitungsebene der untersuchten MFIs selbst an bestimmten Bereichen der Untersuchung – an der Erhebung und Analyse von Daten und an der Ableitung von Handlungsempfehlungen – beteiligt waren und insbesondere die Antworten auf Untersuchungshypothesen mitgestalten konnten. Sie hatten die Möglichkeit, Aspekte beizutragen, die in der Formulierung von Hypothesen nicht berücksichtigt worden waren. Sie waren allerdings nicht an der Auswahl der leitenden Fragestellungen, der Untersuchungsmethode und der endgültigen Formulierung der Ergebnisse beteiligt.

Diese Methode folgt dem Theorie-Praxis-Zyklus partizipativer und qualitativer sozialwissenschaftlicher Forschungsansätze³⁶ und wurde gewählt, weil die Innovations- und Lernfähigkeit einer MFI selbst der entscheidende Motor ist, der sie auf den Pfad der Nachhaltigkeit bringen kann. Lernen von innen (“institutionelles Wachstum”) kann von außen (durch nationale Einrichtungen, fachliche Beratung, subventionierte oder kommerzielle Finanzierungsbeiträge) subsidiär begleitet werden. Im Verlauf der Forschung wurden die Innovationen und Lernerkenntnisse der beteiligten MFIs als zunehmend wichtigeres Ziel des Vorhabens anerkannt.

Qualitativ-empirische Forschung

Die Studie verfolgte einen qualitativen Ansatz, nach dem eine große Zahl interdependenter Variablen untersucht wurde, die die Armutorientierung, Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit einer MFI beeinflussen können.

In Studien zur Leistungsfähigkeit von Institutionen wird üblicherweise zwischen internen Faktoren – wie der Qualität des Management – als abhängigen Variablen und externen Faktoren – wie den nationalen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen oder internationaler Entwicklungszusammenarbeit als unabhängigen Variablen – unterschieden.³⁷ Dieser Ansatz wird auch in der vorliegenden Studie gewählt. Die Art und Komplexität der Variablen bewog die an der Hypothesenformulierung

³⁶ Vgl. Flick (1995), S. 59f, Miles/Huberman (1984).

³⁷ Vgl. Verhagen (1987), S. 32ff; Worldbank (1980), S. 11f.

Beteiligten (siehe hierzu unten), auf den quantitativ-statistischen “Beleg” von Kausalzusammenhängen zu verzichten. In der Tat zeigen die Untersuchungen, daß für die MFIs weniger die Rahmenbedingungen (wie Inflation, Zinsobergrenzen und wechselhaftes Verhalten von Geldgebern) als vor allem ihre Fähigkeit, sich diesen durch kreative Maßnahmen anzupassen, zählen. Anpassungsfähigkeit einer Organisation kann schwerlich quantitativ gemessen werden.

Das Forschungsteam hatte keine uneingeschränkte Auswahl in Art und Mitteln für die in den Terms of Reference (vgl. Anhang 5) beschriebene Studie. Es galt, mit begrenzt verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen eine hinreichend tiefe und gute Methode zu verwenden, um relevante und valide Ergebnisse zu generieren. Für die Studie wurde daher die folgende Struktur gewählt: Einem Forschungsteam oblag die Verantwortung für das Endergebnis der Studie. Das Team fertigte Fallstudien zu verschiedenen Mikrofinanzinstitutionen auf der Basis bereits verfügbarer Dokumentationen an und leitete daraus Forschungshypothesen ab. Die Eckpunkte der Fallstudien wurden von den Vertretern der beteiligten Institutionen kommentiert. Eine beratende Expertengruppe wurde während des gesamten Prozesses regelmäßig konsultiert; schließlich wurde ein Dialogworkshop mit Vertretern der untersuchten Institutionen sowie der Expertengruppe durchgeführt.

Auswertung von Fallstudien

Aus den Fallstudien verschiedener Ansätze von MFIs wurden Prinzipien und Praktiken der Mikrofinanzierung systematisiert. *Wie* also grundlegende Prinzipien von einer einzelnen MFI für sich selbst definiert und ausgefüllt werden, wie bestehende “*bad practices*” verändert werden können, wie MFIs “*sound principles*” in Praktiken des Kredit- und Sparangebots, des Finanzmanagements und operativen Geschäfts umsetzen können, um nachhaltig und breitenwirksam zu werden, wurde im Rückgriff auf Erfahrungen ausgewählter MFI unterschiedlicher Ausprägung untersucht. Für eine Organisation kann die Entwicklung anderer MFIs ein Beispiel sein, an dem sie sich positiv oder negativ orientiert. Für Außenstehende geben die Phasen Anhaltspunkte, zu welchem Zeitpunkt welche Maßnahmen für die Förderung der MFIs sinnvoll sind. Auf die Auswahl der Fallstudien geht Kapitel 3.3 näher ein. Die Fallstudien wurden auf der Grundlage vorliegender quantitativer und qualitativer Daten, in den

meisten Fällen ohne Erhebung vor Ort, erstellt.

Die beratende Arbeitsgruppe

Die Auswahl und Struktur der Fallstudien, die Auswahl der vier Untersuchungsbereiche, die Zuordnung einzelner Aspekte zu diesen Bereichen und die Auswahl der Hypothesen und Diskussionsthemen wurde von einem beratenden Gremium getragen. In mehreren Schritten wurden die Fragestellungen der Fallstudien und die Hypothesen mit der Arbeitsgruppe diskutiert und formuliert. Das beratende Gremium setzte sich aus unabhängigen Experten und Projektbetreuern aus Geberinstitutionen in Deutschland zusammen. Auf diese Weise konnte sichergestellt werden, daß aktuelle Förderansätze der deutschen EZ in die Diskussion einbezogen wurden. Die Beteiligten der beratenden Arbeitsgruppe und der MFIs nahmen in persönlicher Funktion am Vorhaben teil, nicht als Repräsentanten ihrer Organisation.

Der Dialogworkshop

Anpassungsfähigkeit einer Organisation kann, so zeigt der Theorie-Praxis-Zyklus, durch partizipative Forschung, an der die Organisation beteiligt ist, gefördert werden. Es ging daher auch darum, eine Plattform für effektives Lernen und die Entwicklung der beteiligten MFIs zu schaffen. Dies wurde in einem *Dialogworkshop* erreicht, in dem die aus den Fallstudien generierten Hypothesen vorgestellt wurden. Sein Wert liegt u.a. darin, daß er nicht an Projektzyklen, Bewilligungen und Evaluierungen gebunden war. Die zu den einzelnen Untersuchungsaspekten genannten Erfahrungen der MFIs wurden systematisch erweitert und in der abschließenden Auswertung verarbeitet. Aus der Auswertung und kritischen Würdigung der Fallstudien und Beiträge wurden im abschließenden Schritt die Hypothesen beantwortet und Schlußfolgerungen für die weitere Entwicklungsstrategie der einzelnen MFIs, für förderliche Rahmenbedingungen und für eine angemessene Förderpolitik gezogen. Der Dialogworkshop wird in Kapitel 3.4 eingehend beschrieben.

Das Ergebnis ist ein im Wechsel induktiv-deduktives Vorgehen: der aus der Praxis heraus erkannte Untersuchungsgegenstand wird theoretisch untermauert, durch Fallstudien mit Daten unterlegt, theoretische Hypothesen werden aus dem Stand der Forschung und den Fallstudien ge-

bildet, und in weiterer Sichtung und Analyse empirischer Daten und im Austausch mit den Praktikern überprüft. Die Grenze dieser Untersuchungsmethode besteht darin, daß kein Anspruch auf statistische Signifikanz der Ergebnisse erhoben werden kann. Die Aussagen wurden mit dem Anspruch der Gültigkeit für die beteiligten MFIs getroffen und können - sollten – in der Anwendung auf andere Institutionen und Kontexte überprüft werden. Die Verantwortung für den Forschungsprozeß und das Ergebnis der Studie trägt das Forschungsteam selbst.

3.2 Stationen des Forschungsprozesses

Entsprechend der gewählten induktiv-deduktiven Methodik gliederte sich das Vorhaben in die folgenden Etappen:

1. Formulierung des Forschungsbedarfs im Austausch mit Vertretern kirchlicher und staatlicher Geber in Deutschland sowie mit Vertretern von Mikrofinanzinstitutionen.
2. Formulierung der Leitfragen, Auswahl und Festlegung der Terms of Reference für das Forschungsteam, die beteiligten Mikrofinanzinstitutionen sowie die beratende Arbeitsgruppe.
3. Erstellung von sechs ausführlichen und einer verkürzten Fallstudie ausgewählter Institutionen, die Mikrofinanzdienstleistungen anbieten. Die Fallstudien stellen verschiedene Ansätze von MFIs und ihre Erfolgsvoraussetzungen vor. Sie wurden als Arbeitsgrundlage und in der Mehrheit aus vorhandenen Quellen, das heißt vor allem aus verfügbaren Projektunterlagen und vorhandenen Studien erstellt. Für zwei der Fallstudien (SEWA Bank, Kolping India) wurden Ortsbesuche mit stichprobenartigen Erhebungen vorgenommen.
4. Synoptische Aufbereitung der Fallstudien
Die Erkenntnisse der Studien wurden zusammenfassend verglichen. Aus ihr wurden Hypothesen zu den zentralen Untersuchungsfeldern entwickelt. Diese Synopse bot die Grundlage für einen Dialogworkshop mit allen am Vorhaben Beteiligten.
5. Dialogworkshop

Auf der Basis der synoptischen Auswertung wurden die Themen und das Durchführungskonzept des Workshops erarbeitet. An dem Workshop nahmen die Verantwortlichen der Projektbetreuung, Projektleitung und -durchführung, die Mitglieder der fachlich begleitenden Arbeitsgruppe sowie Vertreter von sechs der in den Fallstudien behandelten Mikrofinanzinstitutionen teil.³⁸

6. Schlußbericht

Auf der Basis der Fallstudien und des Dialogworkshops erstellte das Forschungsteam den vorliegenden Abschlußbericht, der die Hypothesen der Synopse überprüft und Förderkriterien entwickelt.

3.3 Zu Auswahl und Struktur der Fallstudien

Der Auswahl der Fallbeispiele kommt in einer qualitativen, auf einer kleinen Zahl von Fällen beruhenden Untersuchung besondere Bedeutung zu. Die folgenden Kriterien lagen der Auswahl zugrunde: (1) Jeder Ansatz sollte zu bestimmten Frage- und Problemstellungen positive Signifikanz aufweisen (siehe Tabelle 3). Unter anderem sollten beide Typen von Anbietern einbezogen werden, die auf Finanzdienstleistungen beschränkten ebenso wie die darüber hinaus gehende Leistungen anbietenden. Dabei wurden Ansätze gewählt, in deren vorliegenden Dokumentationen die eingangs erwähnten Komponenten Nachhaltigkeit und Breitenwirkung zumindest als Ziel formuliert waren. (2) Die jeweiligen Finanzintermediäre sollten schon so lange tätig sein, daß sie über einen längeren Zeitraum hinweg Erfahrungen gesammelt hatten. (3) Die Fallbeispiele wurden regional gestreut und "Projekte" unterschiedlicher kirchlicher, staatlicher und nicht-staatlicher Geberorganisationen in Deutschland berücksichtigt. (4) Voraussetzung für die Bearbeitung der Fälle war die Verfügbarkeit von Datenmaterial, weil in der Regel keine Erhebungen vor Ort durchgeführt werden konnten. Damit war die Untersuchung auf eine Auswahl unter den anerkannten Partnern der an der Studie interessierten EZ-Einrichtungen begrenzt. Wie in Kapitel 3.1 erläutert, beruht das Vorhaben auf der Beteiligung der untersuchten Institutionen, die so auch zum Subjekt der Studie

³⁸ Die CVECA Mali konnten keinen Vertreter entsenden; die FECOAC Ecuador waren durch die Partner- und Geberorganisation Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisen-Verband vertreten.

wurden. Ihre Bereitschaft und der Zugang zu vorliegenden Dokumentationen waren daher nicht nur, aber auch aus pragmatischen (u.a. kostenbezogenen) Gesichtspunkten ausschlaggebend.

Nach diesen Kriterien wurde die Untersuchung auf Studien zu den in Tabelle 2 wiedergegebenen Organisationen aufgebaut.

Tabelle 2: Fallstudien ausgewählter Mikrofinanzanbieter

MFI	Land	Gründung	Erkenntnisinteresse
ASA ³⁹	Bangladesch	1978	Institutioneller Wachstumsprozeß, Minimalansatz und Nachhaltigkeit
CARD ⁴⁰	Philippinen	1986	Institutioneller Wachstumsprozeß, Grameen-Bank-Replikation
CVECA ⁴¹ Pays Dogon	Mali	1986	Selbstverwaltete Dorfsparkassen
CCEI - ADAF - MC ² Network ⁴²	Kamerun	1992	Linkage-System zwischen Dorfbanken, Privatbank und NGO; Aufbau auf bestehendem sozialen Kapital
FECOAC ⁴³	Ecuador	1990	Spar- und Kreditgenossenschafts-Verband mit ausgelagerten Dienstleistungen
Kolping Trust	Indien	1993	Mikrofinanzdienstleistungen für bestehende Gemeinschaftsstrukturen
MMA ⁴⁴	Republik Moldau	1997	Große Bedeutung von Aktionsforschung für Organisationsform und Management
SEWA Bank ⁴⁵	Indien	1974	Spardienstleistungen, Kapitalbildung, Versicherungsdienstleistungen

Quelle: Eigene Erstellung

Die ausgesuchten MFIs befinden sich in unterschiedlichen Phasen insti-

-
- ³⁹ ASA = Association for Social Advancement
⁴⁰ CARD = Center for Agricultural and Rural Development
⁴¹ CVECA = Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées
⁴² CCEI = privatwirtschaftliche Bank in Kamerun
ADAF = Appropriate Development for Africa Foundation
MC² = Mutuelle Communautaire de Croissance
⁴³ FECOAC = Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Credito del Ecuador
⁴⁴ MMA = Moldovan Microfinance Alliance
⁴⁵ SEWA = Self Employed Women's Association

tutioneller Entwicklung und haben ihre Ziele unterschiedlich formuliert. Diese Auswahl von Fallbeispielen für eine qualitative Erhebung macht es einerseits schwieriger, generell gültige Schlußfolgerungen zu ziehen. Andererseits aber bringt die Fülle der erhobenen Erfahrungen wichtige Vorteile: Erstens illustriert die Studie, daß es nicht einen einzigen Weg gibt, arme Kunden durch nachhaltige MFIs zu erreichen. Zweitens konnten trotz aller Unterschiede zwischen den MFIs interne und externe Faktoren entsprechend der qualitativen Untersuchungsmethode und gültige Ergebnisse plausibel ausgemacht werden.

ASA, die Association for Social Advancement in Bangladesch, ist eine Nichtregierungsorganisation (NGO), die sich nach mehrfachen, durch mangelnde Akzeptanz bei ihren Mitgliedern hervorgerufenen Richtungswechseln auf Finanzdienstleistungen spezialisiert hat. Sie erweitert ihr Finanzdienstleistungsspektrum zunehmend und wächst seit der Spezialisierung sehr schnell (auf rund 1,1 Mio. Mitglieder 2000). ASA setzt vor allem darauf, durch kontinuierliche operative Verbesserungen die Kosten der Institution zu senken, um dadurch relativ niedrige Kreditzinsen verlangen und dennoch finanzwirtschaftlich nachhaltig arbeiten zu können.

CARD Bank, aus dem Center for Agriculture and Rural Development (CARD) auf den Philippinen hervorgegangen, hat sich ebenfalls aus einer NGO mit integriertem ländlichen Entwicklungsansatz zugunsten der armen landlosen Bevölkerung heraus entwickelt. Die Kreditvergabe wurde zunächst im Grameen-Modell erprobt; 1999/2000 wurde die CARD Bank gegründet, die seitdem flexiblere Kreditangebote und vor allem auch Sparmöglichkeiten für die landlose Bevölkerung anbietet. Ihre Kunden sind zu 99% Frauen.

CVECA, die Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées in Mali, sind dezentrale und von Dorfgemeinschaften verwaltete Spar- und Kreditkassen. Sie finanzieren ihr Kreditportfolio aus Spareinlagen sowie bei der staatlichen Entwicklungsbank und haben regionale Zusammenschlüsse formiert, die ihnen fachliche Beratung zukommen lassen. In einer abgelegenen, vom restlichen Finanzsystem Malis nicht berührten Region wurde mit den CVECA aus der Initiative europäischer Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit heraus ein regionales Finanzsystem geschaffen, das Nachhaltigkeit anstrebt und dessen Initiatoren sich inzwischen weitgehend zurückgezogen haben.

Das MC²-Netzwerk in Kamerun umfaßt die genossenschaftsähnlich auf

Dorfebene organisierten Banken MC² (Mutuelles de croissance), eine städtische Geschäftsbank (CCEI), die das Ausleihkapital zur Verfügung stellt, sowie eine NGO (ADAF), die für die Sensibilisierung der Bevölkerung, die Ausbildung der Mitarbeiter und zusätzliche Spendeneinwerbung zuständig ist.

FECOAC ist der Verband der Spar- und Kreditgenossenschaften in Ecuador. Die Genossenschaften, eine in Lateinamerika unter Finanzdienstleistern sehr weit verbreitete Rechtsform, haben mittelständische und auch ärmere Mitglieder. Erfolgreiche Spar- und Kreditgenossenschaften vergeben Mikrokredite an informelle Solidaritätsgruppen. Außerdem hat der Verband nicht-finanzielle Dienstleistungen wie zum Beispiel berufliche und fachliche Weiterbildungsmaßnahmen, Unternehmensberatung und Buchprüfung in eigene Genossenschaften ausgelagert.

Die Kolping-Sparvereine in Indien sind der christlichen Laiengemeinschaft Kolpingfamilie angeschlossen. Sie unterhalten Gruppensparkonten bei lokalen Geschäftsbanken, zu denen ihre Mitglieder, die mehrheitlich der ärmeren Bevölkerung angehören, schwerlich individuell Zugang hätten. Aus einem revolvingierenden Kreditfonds, der aus Spenden aus dem Ausland gespeist wird und vom Kolping Trust verwaltet wird, werden zinslose Darlehen vergeben. Der Fonds wird regelmäßig dezimiert, Eigenkapitalbildung findet nicht statt.

Die Dorfkassen in der Republik Moldau sind genossenschaftlich organisiert. Sie finanzieren ihr Kreditportfolio durch kommerzielle Kredite bei internationalen und zunehmend bei nationalen Finanzierungsinstitutionen. Ihr übergeordneter Träger, die Moldovan Microfinance Alliance, ist mit Hilfe und auf Initiative westlicher Experten hin aus einer lokalen Nichtregierungsorganisation heraus entstanden.

SEWA Bank ist eine genossenschaftliche Spar- und Kreditbank, die der Dachorganisation SEWA, einer sehr großen Gewerkschaft und Bewegung armer Frauen in Indien, angehört. Sie bietet mit verschiedenen Methoden und Kredittechnologien ein breites Spektrum an Finanzdienstleistungen in städtischen und ländlichen Gebieten an.

Zusammenfassende Darstellungen der wichtigsten Charakteristika zu

sieben der acht MFIs⁴⁶ befinden sich in den Übersichten im Anhang 3; vertiefende Studien sind im Anlagenband 2 enthalten. Die verfügbaren Informationsquellen unterschieden sich je nach MFI erheblich in Art und Umfang. Nur teilweise lagen Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen oder Kreditaufstellungen für einzelne oder mehrere Jahre vor. Teilweise waren Berichte von externen oder internen Evaluierungen der MFI und Wirkungen auf Zielgruppenebene vorhanden. Als weitere Datenquellen dienten einige Selbstdarstellungen, Konferenzbeiträge und Beiträge in Fachzeitschriften. Da die MFIs unterschiedliche Indikatoren und Definitionen verwenden, ist Vergleichbarkeit der Finanzdaten der untersuchten Fälle nicht immer gegeben. Die CVECA konnten keinen Vertreter zum Dialogworkshop entsenden, so daß die dokumentierten Erfahrungen nicht aktualisiert und die Fallstudien nicht kommentiert werden konnten.

Die Fallstudien gehen jeweils auf die Ziele und Konzept der MFIs ein, charakterisieren die Breite und Art ihres Dienstleistungsangebots und arbeiten Methoden, Instrumente und Innovationen der Institution heraus. Sie untersuchen auch die institutionelle Ebene, insbesondere Fragen des Eigentums und der Mitbestimmung sowie den Grad der Eigenständigkeit. Ergebnisse der Mikrofinanzoperationen werden auf der Ebene der jeweiligen Institution und der Zielgruppen behandelt. In jeder Fallstudie werden förderliche und hinderliche Faktoren, die die MFI im Laufe ihrer Existenz erfahren haben, analysiert. So werden auf den Einzelfall beschränkte Lernerfahrungen für die Gestaltung und Förderung nachhaltiger und breitenwirksamer Mikrofinanzdienstleistungen herausgearbeitet.

3.4 Zum Dialogworkshop

In dem praxisorientierten Forschungsvorhaben stellte der dreitägige Dialogworkshop einen zentralen Schritt dar. Der Dialogworkshop bot Vertretern der am Vorhaben beteiligten Mikrofinanzinstitutionen, den Mitglieder der fachlich begleitenden Arbeitsgruppe und dem Projektteam ein Forum zum gegenseitigen Erfahrungsaustausch – “Süd-Süd” ebenso wie “Süd-Nord”. Dem Projektteam diente er zur Überprüfung der bisherigen Arbeit. Der Workshop hatte zwei Hauptziele. Zum einen ging es darum, auf der Basis der Fallstudien und aus einzelnen Studien abgeleiteten

⁴⁶ Die Fallstudie FECOAC wurde erst nachträglich in das Vorhaben aufgenommen; eine mündliche Präsentation ihres Ansatzes wurde vom Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisen-Verband (DGRV) erbracht.

Hypothesen Prinzipien für die Ausgestaltung von Mikrofinanzförderung als ein Mittel zur Armutsminderung zu identifizieren. Zum anderen sollte, da das erste Ziel in einem dreitägigen Workshop nicht umfassend erreicht werden kann, der Bedarf für eine etwaige zweite Forschungsphase und Anforderungen an ihre Ausgestaltung ermittelt werden. Daneben galt er als wichtiger Zwischenschritt, in dem vorläufige Ergebnisse mit den beteiligten MFIs erarbeitet und ihnen weitergegeben werden konnten. Die vollständige Dokumentation des Workshops befindet sich im Anlagenband dieser Studie.

Ausgangspunkt für die Diskussionen bildeten Präsentationen der acht in den Forschungsprozeß einbezogenen Ansätze, mit denen ihre Vertreter ihre eigenen Perspektiven (gegenüber den Fallstudien) darstellen konnten. Bei den Diskussionen teilten sich die Teilnehmer zeitweise in drei Gruppen, um ausgewählte Fragestellungen zu den oben genannten vier Bereichen der Analyse vertieft zu bearbeiten.

Gruppe A identifizierte Strategieelemente für zwei Ziele:

- Die Vereinbarung der Nachhaltigkeit auf Kundenebene mit der von Mikrofinanzinstitutionen
- Sicherung des Zugangs der Kunden zu finanziellen sowie nicht-finanziellen Dienstleistungen.

Ziel 2 wurde als eine Voraussetzung für die Erreichung von Ziel 1 erachtet, wobei nicht unbedingt die MFI selbst Anbieter der nicht-finanziellen Dienstleistungen ist.

Gruppe B beschäftigte sich mit angemessenen Forschungsmethoden und Wirkungsanalysen, die MFI für die Entwicklung von Innovationen und für einen kontinuierlichen Optimierungsprozeß benötigen. Alle MFI-Vertreter äußerten im Laufe des Workshops starken Bedarf an praxisbezogenen, einfachen und kostengünstigen Methoden der Forschung und Institutionsentwicklung.

Gruppe C beleuchtete die Bedeutung von Ownership und angemessenen Führungsstrukturen innerhalb von MFI sowie ihre Kooperationsbeziehungen zu anderen Akteuren.

Die Workshop-Teilnehmer zeigten sich generell an einer Fortführung des Forschungsprozesses interessiert, in der eine Vertiefung der nachfolgend dargestellten Themen für sie relevant wäre.

Die im folgenden vorgestellten Gesamtergebnisse sind nicht allein Resultat des Workshops und entsprechen nicht unbedingt den Empfehlun-

gen der Workshopteilnehmer. Vielmehr folgte dem Dialogworkshop eine abschließende Auswertung der Fallstudien und Ergebnisse des Workshops zu den einzelnen Hypothesen.

4. Merkmale nachhaltiger und breitenwirksamer Mikrofinanzdienstleistungen: Ergebnisse des Vorhabens

Die Ergebnisse des Vorhabens beruhen auf der systematischen Auswertung von Fallstudien acht unterschiedlicher Anbieter von Mikrofinanzdienstleistungen für arme Bevölkerungsgruppen in vier verschiedenen Kontinenten. Sie beziehen sich auf die in Tabelle 1 im Kapitel 2.2 angeführten Bereiche und Aspekte der Mikrofinanzierung, die sich im Verlauf der Untersuchung als entscheidend herauskristallisierten.

Ein wichtiges erstes Ergebnis der Untersuchung der sehr unterschiedlichen Mikrofinanzanbieter kann nicht genug betont werden: Es hängt von einer großen Zahl von Einflußgrößen ab, ob Mikrofinanzinstitutionen für Arme erfolgreich und nachhaltig ihre Zielgruppe erreichen. Im Verlauf des Forschungsprozesses wurde die Liste wichtiger Aspekte des Untersuchungsgegenstands mehrfach revidiert. Denn in jedem untersuchten Fall sind nicht alle der in Tabelle 1 aufgelisteten Aspekte gleichermaßen ausschlaggebend für die erreichte Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit. Es läßt sich keine eindeutige Gewichtung der kritischen Faktoren ableiten. Selbst für eine einzelne Institution kann sich die Bedeutung der einzelnen Faktoren im Zeitverlauf verschieben. Entsprechend kann auch die gemeinsame Erreichung beider Ziele Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit nicht eindeutig auf nur wenige zentrale Kriterien zurückgeführt werden. Vielmehr kristallisiert sich aus den Studien und der aktiven Beteiligung der untersuchten MFIs eine Reihe von Faktoren heraus, die die Erreichung beider Ziele *ermöglichen* bzw. *erschweren*.

Zweitens sind diese Aspekte Handlungsvariablen für die MFIs. Die Ergebnisliste beleuchtet eine Reihe von Aspekten, die besonderer strategischer und operativer Entscheidungen in einer Mikrofinanz*institution* bedürfen, die sich den eingangs vorgestellten Zielen der Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit verpflichtet hat. Selbst wenn eine MFI nicht alle Aspekte aktiv beeinflussen kann, muß sie doch ihre jeweilige Strate-

gie (*“policy”*) definieren.

Ein drittes Ergebnis ist, daß alle Aspekte, die im Untersuchungsrahmen aufgeführt sind, in den untersuchten MFIs mehrfach und insbesondere in Interaktion mit ihnen überprüft und vorherige Entscheidungen revidiert wurden. Die Ansätze sind alles andere als statisch. Der partizipative Forschungsansatz zeigte, wie wichtig es ist, daß die in diesem Kapitel aufgeführten Aspekte durch die Akteure – vor allem Leitung, Mitarbeiter, z.T. auch Mitglieder/Kunden einer MFI selbst – überprüft werden. Diese Akteure müssen über hinreichendes Wissen über ihren eigenen Wirkungsbereich verfügen, um informierte Entscheidungen zu treffen und diese gegenüber anderen Ansätzen wirkungsvoll vertreten zu können, aber auch, um vom fortschreitenden Wissen aus Erfahrungen anderer profitieren zu können. Mikrofinanzierung als Fachrichtung entwickelt sich beständig weiter.

Für Außenstehende, z.B. Fördereinrichtungen und Experten der Entwicklungszusammenarbeit, haben die Ergebnisse eine andere Bedeutung. Es handelt sich weder um Entscheidungen, die eine Förderorganisation treffen oder beeinflussen, noch um Ansatzpunkte für finanzielle oder fachliche Beiträge, die sie an eine MFI heranzutragen sollte. Die Liste der Ergebnisse sollen vielmehr dazu dienen, den Weg einer MFI und die Bedeutung, die die Entwicklung einzelner Mikrofinanzinstitutionen für den des Mikrofinanzsektors haben kann, zu verstehen. Außerdem ist die Überprüfung, inwiefern eine MFI die folgenden Aspekte selbst berücksichtigt, letztendlich ein zentraler Anhaltspunkt dafür, ob eine MFI potentieller Partner einer Fördereinrichtung ist.

4.1 Kunden als: *raison d’être* für die Mikrofinanzinstitutionen

Hintergrund

Die Motivation und Zielsetzung, arme Bevölkerungsgruppen mit Krediten und in einigen Fällen auch mit Spardienstleistungen zu versorgen, stand am Anfang der Mikrofinanzprogramme aller untersuchten Organisationen und gab auch den Anlaß für die Gründung spezieller Mikrofinanzinstitutionen.

In der internationalen Debatte und Praxis herrscht keineswegs Einigkeit darüber, inwieweit welche Gruppen Armer mit Mikrofinanzdienstleistun-

gen erreicht werden können.⁴⁷ Eine weitere ungeklärte Frage ist, inwiefern explizit die besonders arme Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen erreicht wird oder auch diejenigen, die nicht oder nicht mehr zu ihr gehören. Organisationen mit entwicklungspolitischer und armutsorientierter Zielsetzung sind bestrebt, einerseits besonders Arme zu erreichen und andererseits diesen Bevölkerungsgruppen den Zugang zum „*mainstream*“ des formalen Wirtschaftssektors, d.h. zu Geschäftsbanken, zu eröffnen und somit implizit die bisherigen eigenen Kunden ab einer bestimmten Kredithöhe nicht mehr zu bedienen.

Tendenzen der Mischung ärmster, armer und weniger armer Nutzer in einer Mikrofinanzinstitution werden von außen unterschiedlich bewertet. Die eine Sicht stellt den schleichenden Verfall der Ziele der Institution („*mission creep*“) fest, wenn sich die MFI unter wirtschaftlichem, sozialem oder politischem Druck schrittweise von ihrer ursprünglich anvisierten Zielgruppe entfernt. Auf der anderen Seite kann diese Mischung positiv auf den Kreditbestand, das Wachstum und damit letztendlich für die vorsichtige und an der Absorptionsfähigkeit armer Kunden für Kredite orientierten Geschäftspolitik wirken. Eine Mischung von armen und weniger armen Kunden erhöht die finanzwirtschaftliche Nachhaltigkeit, weil größere Kredite im Portfolio tendenziell die operativen Kosten und oft das rein wirtschaftliche Risiko des Kreditausfalls senken.

Die Auswahl der Zielgruppen

In Tabelle 3 sind die „Zielgruppen“ oder Kundengruppen der untersuchten MFIs wiedergegeben. Sie werden in dieser Form von den MFIs selbst definiert.

Die Untersuchung der MFIs zeigt, daß auf Dauer weniger die Vorstellung von externen Geldgebern und Beratern entscheidend ist als vielmehr, wie die Organisation selbst ihre Zielgruppen definiert und Zugang zu ihnen sucht. Zwar werden in einigen Fällen Subventionen von Gebern nur dann gewährt, wenn bestimmte Zielgruppen angesprochen werden, z.B. bei ASA und den MC². Andererseits legen viele Organisationen ihre Orientierung auf bestimmte Gruppen – besonders Arme, Frauen, Bewohner

⁴⁷ Das Spektrum reicht von der Auffassung, daß vor allem die Ärmsten durch Mikrofinanzprojekte gefördert und gezielt angesprochen werden sollen, bis hin zu der, daß die Rentabilität der Kreditvergabe steigt, je größer die Kreditbeträge sind, und daher die Ärmsten nicht mit Mikrofinanzleistungen erreicht werden können, vgl. Gibbons/Simanowitz (1999) bzw. Hulme/Mosley (1996).

isolierter Regionen – in ihrer Grundorientierung und in ihrem Zielbündel fest.

Tabelle 3: Die Kundengruppen der untersuchten MFIs

ASA	<ul style="list-style-type: none"> – Landlose Landfrauen, Monatseinkommen bis zu 2.000 Taka (40 US\$) – Voraussetzungen: Alter 18-55, im Besitz d. körperl. und geist. Kräfte, mit Erfahrung im Einkommenserwerb – Mind. 5 % der Mitglieder sollen zu den ärmsten 50 % der Armen gehören – Kreditnehmer mit höh. wirtsch. Kapazität können Mitglied bleiben; aus strateg. Gründen muslimische Kunden d. unteren Mittelschicht
CARD	<ul style="list-style-type: none"> - Landlose ländliche Arme, vor allem Frauen; Monatseinkommen bis zu 1.000 Pesos (37 US\$), 18-60 Jahre alt und zum Einkommenserwerb fähig; die ärmsten 50 % der Armen - Mitglieder mit verbesserter Einkommenssituation können Kunden bleiben, Sparanlagen offen für breitere Zielgruppe
CVECA	<ul style="list-style-type: none"> – Alle (meist land-)wirtschaftlich tätigen Frauen und Männer in Dorfgemeinschaften im Dogonland sowie deren informelle Gruppen – Die Ärmsten werden dank der traditionellen Solidaritätshilfe der Mitglieder indirekt einbezogen
Kolping Trust	<ul style="list-style-type: none"> – Frauen und Männer aus ländlichen und städtischen Kolpingfamilien – Landwirtschaftliche und nicht-landwirtschaftliche, niedrige Einkommensgruppen – In Gemeinde aktiver unterer Mittelstand / Mitglieder der Kolpingfamilie
MC ² -ADAF-CCEI Netzwerk	<ul style="list-style-type: none"> – Alle wirtschaftlich aktiven Mitglieder der Landgemeinde (einschl. Informeller and semiformeller Gruppen) – Aus jeweiligem Dorf stammende städtische Eliten sind meist Initiatoren und Förderer von MC², Ansprache ärmerer Mitglieder durch Spezialprogramme
MMA	<ul style="list-style-type: none"> – Private Kleinbauern und ländliche Unternehmer, Frauen und Männer
SEWA Bank	<ul style="list-style-type: none"> – Arme und ärmste selbständig beschäftigte Stadt- und Landfrauen (Kleinhändlerinnen, Handwerkerinnen, Landarbeiterinnen)

Quelle: Eigene Erstellung

ASA gewinnt arme Frauen durch Präsenz in den Dörfern und durch gute Dienstleistungen als Kundinnen. ASA hat allerdings, wie auch andere

bengalische MFIs, aus politisch-strategischen Gründen heraus begonnen, auch männliche Kunden der unteren Mittelschicht zu bedienen. Es ist unklar, ob einige von ASAs Geldgebern mehr als ASA selbst daran interessiert sind, die besonders arme Bevölkerung in schwer zugänglichen Regionen zu bedienen. CARD akzeptiert Kundinnen aus der Mittelschicht für bestimmte, relativ rentable Dienstleistungen. SEWA Bank ist direkt aus der Nachfrage bereits in SEWA organisierter besonders armer Frauen nach Finanzdienstleistungen entstanden. Auch SEWA Bank erreicht mit Krediten allerdings weniger die ärmsten Mitglieder SEWAs, die kein geldliches Einkommen haben, das Rückzahlungen decken könnte. In den Dorfkassen in Mali und der Republik Moldau ist die große Mehrheit der Bevölkerung Mitglied; die ärmsten Mitglieder können i.d.R. keine Individualkredite der Kassen erhalten. In Gebieten mit niedrigem Alphabetisierungsgrad der Bevölkerung und niedriger Bankendichte, d.h. vor allem im ländlichen Raum, ist die Überlegung, ob nur bestimmten Teilen der Bevölkerung Zugang zu den MFI ermöglicht werden soll, müßig, denn dort bieten sich der gesamten Bevölkerung kaum Alternativen außerhalb des informellen Finanzsektors an. In dieser Situation tragen die MFIs zur Entwicklung des gesamten Finanzsektors bei. Anders ist die Lage in Ballungsgebieten, in denen kommerzielle oder staatliche Entwicklungsbanken und Konsumkreditunternehmen einen neuen Markt für sich entdecken.⁴⁸ Hier zeigt sich deutlicher, daß Mitglieder/Kunden derselben MFI aus relativ homogenen Gruppen der Bevölkerung stammen. Entscheidend ist allerdings die von den Kreditsachbearbeitern und Kunden/Mitgliedern selbst wahrgenommene Homogenität, die nicht zwangsläufig über den Grad der Armut definiert wird.

Pragmatik in der Auswahl

Es bleibt zu klären, ob die MFIs aktiv Kunden ausschließen. In dieser Frage erteilen die Fallstudien eine Lehre in Pragmatik: MFIs selbst beziehen für die Kreditvergabe die Bewertung durch die Kreditsachbearbeiter vor Ort und ggf. die Solidaritätsgruppe mit ein.

Untergrenzen der Kreditvergabe werden in allen untersuchten Institutionen von den Solidaritätsgruppen bzw. in Dorfbankenversammlungen definiert. ASA und CARD haben eine Wohlstands-Obergrenze definiert, verwenden aber keine aufwendigen partizipativen Methoden wie Wohl-

⁴⁸ Vgl. Christen/Rhyne (2000).

standsranking, sondern auf Stichproben beruhende Klassifizierungen, um diese Grenze in der Praxis einzuhalten. Eine Mischung des Kreditportfolios und die Einbeziehung sowohl sehr armer als auch weniger armer Kunden ist, wie oben dargestellt, keineswegs ausgeschlossen. Andererseits sind sich nicht nur ASA und CARD, sondern explizit auch andere MFIs (MMA, SEWA und Kolping) sehr wohl bewußt, daß gerade die ärmeren Kunden eine hohe Rückzahlungsbereitschaft aufweisen, solange diese ihnen den Zugang zu weiteren Finanzdienstleistungen sichert, der Bestand des Kreditgeschäfts also gerade von den armen Kunden abhängt.

Selbstbestimmung entscheidend

Ob "*mission creep*" einsetzt, scheint weniger vom angestrebten Grad an Nachhaltigkeit und den angebotenen Leistungen als vielmehr von der Motivation der Leiter und Mitarbeiter der Institution abzuhängen, von der Zielsetzung, die sich die Institution gesetzt hat. Armutsorientierung schließt die Bedienung nicht mehr oder nicht armer Kunden nicht aus. Einem etwaigen Verdrängungseffekt muß jedoch von vornherein vorgebeugt werden. Dies geschieht durch eine klare Verpflichtung gegenüber der Zielsetzung. Das Dienstleistungsangebot muß entsprechend den unterschiedlichen Kapazitäten diversifiziert oder flexibel gestaltet werden.

Konditionalität von Seiten der Förderorganisationen, bestimmte Zielgruppen zu fördern, ist wenig nachhaltig, wenn die Leitung der Institution nicht mit diesem Ziel übereinstimmt. Die Förderung ist nachhaltiger, wenn die Autonomie der MFI in der Wahl ihrer Zielgruppe akzeptiert wird und eine Förderorganisation sich ggf. für oder gegen die Zusammenarbeit mit ihr entscheidet.

Für die Einschätzung einer MFI von außen interessiert daher besonders, wie Zielgruppe und Zielsetzung *der Organisation selbst* erfaßt werden können. Oft wird als Indikator für die Zielgruppe die Portfolio-Struktur im Zeitablauf betrachtet. Sie spiegelt die Verteilung der Kredite nach Kredithöhe bzw. nach Kredithöhe im Verhältnis zum Pro-Kopf-Einkommen wider. Diese absolute bzw. relative Kreditgröße wird üblicherweise als Anhaltspunkt für die Einkommens- und Armutssituation der Kunden / Mitglieder verwendet. Sie ist dann hilfreich, wenn die Höhe des ersten Kredits an neue Kreditnehmer gemessen wird. Als Indikator für die gesamte Portfolio-Struktur ergibt sie jedoch ein verzerrtes Bild, weil zum

einen langjährige Kunden i.d.R. größere Kredite erhalten (einer der wichtigsten Anreize zur Rückzahlung) und diese "Reifung" eines der Ziele der MFI ist. Zum anderen verringert die Mischung größerer und kleinerer Kredite nicht zwangsläufig die Breitenwirksamkeit für sehr arme Kunden, wenn sie die Nachhaltigkeit und Wachstumsfähigkeit der MFI fördert.

Zielsetzung und Motivation der Mitarbeiter können weniger gut in Zahlen gemessen werden; hierfür ist die institutionelle Ausgestaltung der MFI entscheidend. Sie verdient besondere Aufmerksamkeit und wird weiter unten ausführlicher behandelt.

4.2 Die Auswahl der Leistungen nachhaltiger Mikrofinanzinstitutionen

Hintergrund

Eine MFI muß entscheiden, wie breit sie ihr Dienstleistungsangebot gestaltet. Diese Entscheidung wirkt sich auf ihre Beziehung zu ihren Mitgliedern/Kunden und auf die Qualität und mögliche positive Wirkungen ihrer Leistungen aus. Zwei zentrale Fragen sind zu entscheiden: Zum einen stellt sich die Frage, welche Finanzdienstleistungen - Kredit, Sparen, Zahlungsverkehr usw. angeboten werden. Zum anderen können Mikrofinanzinstitutionen ausschließlich Finanzdienstleistungen oder auch andere Leistungen (z.B. wirtschaftliche Beratungsleistungen oder soziale Dienste) zur Verfügung stellen. Die zweite Entscheidung wurde in der frühen Mikrofinanzierungsdebatte oft als Wahl zwischen "integriertem" ("*credit plus*" oder "*credit plus plus*") und minimalistischem Ansatz bezeichnet.⁴⁹

Die Nachfrage der Armen als Ausgangspunkt

Die untersuchten Organisationen nehmen die in verschiedenen Arten von Interviews mit ihren Mitgliedern/Kunden bekundeten Präferenzen als Ausgangspunkt, um einige standardisierte Finanzdienstleistungen zu entwickeln. Wenige Eckdaten über den Bedarf an Liquidität (Krediten) und Akkumulation (Sparmöglichkeiten) reichen für die Entwicklung von

⁴⁹ Kurze Charakterisierungen beider Ansätze bieten Ledgerwood (1998), S.65f., und Gulli (1997), S. 72ff.

Dienstleistungen aus. In einigen Fällen ist die von den MFIs wahrgenommene Nachfrage entscheidend, keine Nachfrage, die systematisch gemessen oder getestet wurde. Gute Leistungen decken kurze Zeiträume ab, sind den saisonalen Ausgaben- und Einkommensschwankungen der Kunden angepaßt und erlauben flexible Kreditverwendung. Ein hoher Grad an Produktdifferenzierung ist nicht erforderlich.

Die Leistungen der Nachfrage anpassen: ein fortwährender Prozeß

Ein wichtiges Ergebnis der Studie ist, daß in den meisten Fällen beide Entscheidungen keineswegs ein für alle Mal während der Aufbauphase des Mikrofinanzprogramms getroffen wurden. Die Praxis ist pragmatischer als die Theorie sie zeichnet. Bei Ansätzen, die mit einer breiten Palette von "Finanz Plus" begannen (ASA, CARD, SEWA), ist eine Tendenz zur Spezialisierung und Professionalisierung, aber nicht unbedingt zum "Minimalismus" festzustellen. Die erfahreneren Organisationen diversifizieren zunehmend innerhalb der Finanzdienstleistungen und räumen flexiblere Konditionen ein. Alle Kreditangebote folgen den Prinzipien der Mikrofinanzierung, die Kreditvergabe an sozialen Kontrollmöglichkeiten, am Charakter und dem regelmäßigen Geldfluß der Kreditbewerber auszurichten, nicht an dinglichen Sicherheiten. Auch werden die Rückzahlungsraten in Höhe und Häufigkeit diesem Geldfluß angepaßt. Die Palette und Bandbreite der Leistungen einer MFI richtet sich an den Präferenzen der Kunden/Mitglieder aus, unabhängig davon, ob Gruppenkredite, Individualkredite oder eine Zwischenform angeboten werden.

Spardienstleistungen und Selbstfinanzierung

Daß nicht nur Kreditzugang, sondern vor allem auch die Möglichkeit sicherer und flexibler Spareinlagen eine essentielle Finanzdienstleistung insbesondere für die Ärmsten ist, wird erst in den letzten Jahren von vielen MFIs selbst und von den internationalen Förderinstitutionen und Experten anerkannt. Vorher war insbesondere bei Förderinstitutionen zeitweise eine stark einseitige Orientierung auf Kreditdienstleistungen erkennbar. SEWA Bank ist eine der Organisationen, die als genossenschaftliche Sparbank begann und nach und nach aus Eigenmitteln Kredite vergab. Erst ca. 20 Jahre nach ihrer Gründung expandierte sie dank der Liberalisierungspolitik des Staates ihr Kreditgeschäft beträchtlich. Die hohe Be-

deutung des Sparens für SEWA Bank ist auch daran erkennbar, daß die Bank die oft kontraproduktiven Zwangsspareinlagen für ihre städtischen Mitglieder eliminierte. CARD und ASA folgten zunächst dem unter MFIs weitaus verbreiteteren Weg, Kredite zu vergeben. Spareinlagen waren bei ihnen (wie auch in SEWAs ländlichem Ansatz) nur als "Zwangssparen" möglich. Dieses Sparen ist für die MFI z.B. eine Möglichkeit, die Finanzdisziplin der Kunden zu testen. Für die Kunden stellen Zwangsspareinlagen eine Gebühr dar, die den Zugang zu einem Kredit eröffnet, ihn aber auch effektiv gegenüber dem angegebenen Nominalzinssatz verteuert und unter Umständen nicht ihrem Sparrhythmus entspricht.

Aus der Sicht der MFI sind freiwillige, über das Mindestmaß hinausgehende Spareinlagen aber auch eine potentiell wichtige Finanzierungsquelle, allerdings nur dann, wenn es ihnen gelingt, die Stückkosten der Verwaltung von Sparkosten gering zu halten. Die Bankenregulierung - mehr dazu in Kapitel 4.12 - ist in der Regel aus guten Gründen des Anlegerschutzes so ausgelegt, daß solche Nicht-Regierungsorganisationen, die Kreditdienstleistungen anbieten, aber nicht als Mitgliederorganisationen verfaßt sind, keine über Gebühren hinausgehende freiwillige Spareinlagen annehmen dürfen.

CVECA, FECOAC und MMA sind als Genossenschaften dazu berechtigt, freiwillige Spareinlagen von Mitgliedern zu verwalten, ohne der jeweiligen nationalen Bankenaufsicht zu unterliegen. Die Loslösung der Kredithöhe von der Höhe der Spareinlagen, die FECOAC im Gegensatz zu den CVECA vorgenommen hat, erleichtert den ärmeren Mitgliedern den Zugang zu Krediten. Die größtmögliche interne Finanzierung des Kreditportfolios aus Spareinlagen - zusätzlich zu den Kapitalanteilen der Mitglieder und internen Reserven - ist eine wichtige Zielgröße genossenschaftlicher Organisationsformen.⁵⁰ Allerdings ist die Regulierung, die aus Gründen des Spareinlegerschutzes strenge Maßstäbe für Institutionen anlegt, die Spareinlagen von anderen als ihren Mitgliedern akzeptieren, durchaus berechtigt. Diesen Institutionen stehen zwei Wege offen. ASA

⁵⁰ Summe erzwungener und freiwilliger Spareinlagen / gesamtes Kreditportfolio =

ASA	CARD	CVECA	FECOAC	MMA	MC ²	Kolping	SEWA
33%	16%	54%	70%	0,2%	253%	K. A.	94%

Zu beachten ist, daß eigentlich nur die freiwilligen Spareinlagen für diesen Indikator relevant sind, die vorliegenden Bilanzen der MFI diese Unterscheidung jedoch nicht durchgängig zulassen. Zur Quelle und Datierung der Werte vgl. Anhang 3. Die Werte der MC² sind nicht gesichert.

und SEWA Bank illustrieren den einen: ASA erschloß seit 1997 freiwillige Spareinlagen als Finanzierungsquelle und umging die Finanzsektorregulierung, indem sie auf dem Papier eine mitgliederbasierte Organisation ist, die jedoch keine typischen genossenschaftlichen Mitbestimmungsgremien hat. Ähnlich wie ASA operierte SEWA Bank im ländlichen Raum lange in einer gesetzlichen Grauzone. Den anderen Weg beschreitet der Kolping Trust Indien, der sich selbst nicht als MFI versteht und nicht das Ziel hat, selbst die volle Bandbreite an Finanzdienstleistungen anzubieten. Er vermittelt die Kolpingspargruppen als Gruppenspareinleger an lokale Banken. Diese Strategie könnte ein Modell für andere NGO-MFIs sein, setzt aber Kohärenz und akzeptierte Regeln zur individuellen Einlagenhöhe voraus.

Schließlich gibt es zur Höhe der Einlagenzinsen in vielen MFIs, die eine Verdienstquelle für die Sparer und Kapitalkosten für die Institution darstellen, weniger Konsens als zur Notwendigkeit nachhaltiger Kreditzinsen. In der Tat zahlen viele MFIs, auch einige der hier untersuchten, sehr niedrige oder sogar negative effektive reale Zinsen auf Spareinlagen. Inwieweit dies durch die Bereitschaft der Sparer, eine Gebühr für die Zuverlässigkeit und Bequemlichkeit der Geldaufbewahrung zu zahlen, gerechtfertigt ist,⁵¹ kann mit den vorliegenden Daten nicht untersucht werden. Zahlungsbereitschaft der Sparer sollte unter verzerrten Marktbedingungen nicht als Argument verwendet werden, die Spardienstleistungen nicht effizienter zu gestalten. In der Republik Moldau sind die Sparquote und Spareinlagen bei MMA durch sehr hohe Inflation (und entsprechend deutlich negative Realzinsen) auf nahezu Null gesunken. Dies zeigt die Grenzen dieser Preispolitik auf.

Finanzielle und nicht-finanzielle Dienstleistungen oder "in der Beschränkung zeigt sich der Meister"

Eine weitere Grundsatzentscheidung ist zwischen Finanzdienstleistungen und einem über sie hinausgehenden Angebot zu treffen. Die Vergabe von

⁵¹ Das gängige, mit vielen Beispielen aus der Praxis belegte Argument lautet, daß die Verfügbarkeit zuverlässiger Sparmöglichkeiten den Einlegern wichtiger als die Höhe der Verzinsung sei, vgl. Rutherford (2000), S. 15.

Krediten erreicht primär ein Ziel, nämlich die Reduzierung von Liquiditätsengpässen der Kreditnehmer. Armutorientierte Ansätze verfolgen demgegenüber mehr Ziele, und es stellt sich die Frage, ob Mikrofinanzdienstleistungen die geeignetsten Instrumente sind, um all diese Ziele zu erreichen. Die Entstehungsgeschichte vieler Mikrofinanzinstitutionen zeigt, daß MFIs - im Gegensatz zu den informellen Finanzdienstleistern (Geldverleihern, Geldaufbewahrern etc.) - oft in integrierten Entwicklungsorganisationen verwurzelt sind. Die Spezialisierung ASAs und die Gründung der SEWA Bank sind aus der Nachfrage der Kunden/Mitglieder heraus entstanden. Umgekehrt ist eine Öffnung von spezialisierten Organisationen auf nicht-finanzielle Leistungen in den untersuchten Fällen nicht zu beobachten. Inwieweit diese Nachfrage kurzfristige oder langfristige Strategien der Armen widerspiegelt, ist nicht belegt.

Allerdings zeigen vor allem die Erfahrungen ASAs, CARDS, des Kolping Trusts und der SEWA Bank, daß die Auswahl an Leistungen im Zeitablauf veränderbar ist und nicht von außen - von Geldgebern, Gesetzgebern - an eine MFI herangetragen werden sollte. Sie wird vielmehr in Zusammenarbeit zwischen Kunden und Mitarbeitern ermittelt und sollte kontinuierlich überprüft werden.

In anderen Fällen sind Finanzdienstleistungen und andere Leistungen unter einem Dach zusammengefaßt. Eine Voraussetzung für das Funktionieren dieser Integration ist, daß die Organisation über das *Know How* und die Mittel verfügt, alle Leistungen professionell bereitzustellen. Eine Komponente der Aktivitäten darf die anderen nicht funktionsunfähig machen - zum Beispiel religiöse Überzeugungen eine MFI davon abhalten, vollkostendeckende Zinsen oder Gebühren für Kredite zu verlangen. Die vollständige buchhalterische und bilanztechnische Trennung von Nicht-Finanzdienstleistungen ist notwendig. Eine MFI, die sich externer Gruppenstrukturen oder der Ausbildungsmaßnahmen anderer Einrichtungen bedient, müßte diese strenggenommen als Subvention verbuchen und das Ergebnis entsprechend bereinigen. Gegenseitige Subventionierung der Dienstleistungsbereiche sollte erst nach Feststellung des Jahresergebnisses erfolgen. Ebenso wichtig wie die buchhalterische Trennung der Bereiche ist die Spezialisierung, die der notwendigen Professionalität und Seriösität gilt. SEWA Bank und die anderen SEWA-Zweige beispielsweise treiben die Spezialisierung der Mitarbeiterinnen voran. Entscheidend ist schließlich, ob die zusätzlichen Leistungen den Kunden/Mitgliedern Anreize geben, ihre Kreditverträge nicht als bindend an-

zusehen, etwa weil sie im Paket mit verbilligten oder kostenlosen Beratungs- oder sozialen Leistungen angeboten werden. Beispiele zeigen, daß auch Mitglieder einer integrierten Organisation die Finanzdienstleistungen klar von allen anderen trennen müssen, damit die für Nachhaltigkeit erforderliche Disziplin, Zinsgestaltung und Kontrolle möglich sind. Gelingt dies nicht, steht eine Institution im Grunde genommen vor der Entscheidung, welchem Bereich sie Vorrang gibt. Diese Entscheidung kann nur vermieden werden, wenn auch unabhängig von der Funktionstüchtigkeit (subventionierte) Mittel zur Verfügung stehen, die die Fortführung der Aktivitäten sichern.

Umgekehrt geben die untersuchten MFIs keinen Anhaltspunkt, daß *funktionierende* integrierte Ansätze getrennt werden sollten, sofern bereits unter einem Dach die *buchhalterische, finanzielle, personelle und wenn notwendig rechtliche* Trennung des Mikrofinanzgeschäfts von anderen Leistungen vorgenommen wurde. Wenn eine solche Desintegration beschlossen wird, dann auf der Basis solider Marktforschung, wie sie bei CARD und ASA zu beobachten war.

Noch einmal: die Nachfrage der Armen

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist entscheidend, welche Nachfrage die Zielgruppen selbst äußern. Die Fallstudien illustrieren auch ohne Auswertung breiter quantitativer Daten, daß es eine Kategorie Ärmster gibt, die nicht allein Finanzdienstleistungen, vor allem nicht allein Kredit benötigen, und für die Kredit allein keine geeignete Maßnahme ist. Sehr arme Menschen oder solche, die vom Geldverkehr ausgeschlossen sind, müssen das Wissen noch erwerben, wie sie Geldkapital so einsetzen könnten, daß ein geldlicher Einkommensfluß Rückzahlung ermöglicht. - MFIs, die diese Kategorien von Armen erreichen wollen, müssten folgerichtig ein Angebot von nicht finanziellen Dienstleistungen sicherstellen. Sie müssen aber nicht notwendigerweise selbst der Anbieter sein. Aus Sicht einer Mikrofinanzinstitution stellt sich die Frage, ob sie selbst die geeignetste ist, dieses Wissen zu vermitteln, ob sie eher auf das Selbsthilfepotential und traditionell vermittelte Wissen der Menschen vertraut oder aber auf andere lokale Organisationen, die ihr mit anderen Dienstleistungen einen Markt für Finanzdienstleistungen bereiten.

Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit müssen sich fragen, ob sie mit MFIs in einem Raum zusammenarbeiten wollen, in dem nicht auch alle

anderen Fördermaßnahmen der Armutsbekämpfung angeboten werden, bzw. ob die dort vorhandenen Institutionen mit ihrem Spektrum an Leistungen nachhaltig die arme Bevölkerung erreichen. Sie sollten dabei berücksichtigen, daß der Finanzsektor in der Regel nicht zu denjenigen Bereichen einer Volkswirtschaft gezählt wird, in denen die Subvention privatwirtschaftlicher (gewinn- oder gemeinnutzenorientierter) Einrichtungen befürwortet und als förderlich anerkannt wird. Die direkte Subvention von Gesundheit, Wohnungsbau, Ausbildung und Infrastruktur, die mittelfristig auch die Monetarisierung und den Einkommenserwerb fördern, sind in diesen Kontexten für die ärmste Bevölkerung kurzfristig geeigneter als die Subventionierung von Finanzdienstleistungen. "Mikrofinanz ist kein Allheilmittel [zur Armutsbekämpfung]"⁵².

4.3 Erreichen finanzieller Nachhaltigkeit

Hintergrund

Finanzielle Nachhaltigkeit wird aus mehreren Gründen als wichtig erachtet. Zentrale Motivation einer MFI ist, die Finanzierung ihres Kreditportfolios unabhängig von unkalkulierbaren Spenden und Subventionen zu sichern. Nur dann ist die Existenz der Institution, einer per definitionem auf Permanenz ausgelegten Einrichtung, gesichert. Sind alle anderen Bedingungen gleich, verteuert diese Strategie die Kredite für die Kunden/Mitglieder oder reduziert den Jahresüberschuß.

Wird der Maßstab der Nachhaltigkeit angelegt, wird auf der Einnahmenseite einer MFI vor allem angestrebt, von Anfang der Operationen an Kreditzinsen in einer Höhe zu verlangen, die alle, auch die Finanzierungskosten und die kalkulatorischen Kosten einer reifen, nicht subventionierten Institution gedeckt sind.

Kreditinspolitik und Risikokontrolle: die Einnahmenseite der MFIs

Interessant ist, inwieweit die untersuchten Organisationen überhaupt Wert auf Nachhaltigkeit legen und wie sie diese definieren. Inwieweit sind die oft angeführten Gründe für die Notwendigkeit finanzieller Nachhaltigkeit tatsächlich eine stichhaltige Begründung und ein hinreichender Anreiz *für die MFIs selbst*, nachhaltig zu werden? Inwieweit ist die kurz- und mittel-

fristige Existenz subventionierter Finanzierungsmöglichkeiten Polster genug, sich nicht um Nachhaltigkeit zu bemühen?

Tabelle 4: Nachhaltigkeit – Zinspolitik der untersuchten MFIs

MFI	Effektive Zins-höhe höher oder niedriger als andere Anbieter*	Effektive Zinshöhe (p.a.) ⁵³	Zinspolitik
ASA	Mittelposition	Ca. 25 %	Zinseinkommen soll auch nicht-subventionierte finanzielle Kosten decken
CARD	Höher	Bis 46%	keine Information
CVECA	Höher	30-40 %	Zinseinkommen soll auch finanzielle Kosten decken
FECOAC	Höher	k. A.	Zinseinkommen soll auch finanzielle Kosten decken
Kolping Trust	Niedriger	Nahezu 0 – 1 %	Keine Nominalzinsen, "um die Armen zu erreichen und um nicht an ihnen zu verdienen"
MC ² -ADAF-CCEI Netzwerk	Niedriger	Mind. 29 – 34 %	Unterhalb des Marktzins; niedrigerer Zinssatz für kleinere Kredite
MMA	Keine Information	27-32 %	Zinseinkommen soll Betriebs- und Finanzkosten decken; marktüblicher Zins
SEWA Bank	Mittelposition	Mind. 30%	"Kompromiß zwischen Kosten-deckung und Zumutbarkeit"

* Andere lokale semi-formelle oder formelle Anbieter, nicht informelle Finanzdienstleister, z.B. Geldverleiher

⁵³ Der effektive Zinssatz ist definiert als der Satz, der den tatsächlichen Zahlungen entspricht, die die Kreditnehmer in Verbindung mit dem Kredit leisten müssen. In diese Zahlungen werden i.d.R. die folgenden zusätzlichen monetären Kosten eingerechnet: Gebühren und Courtage, die (zins erhöhende) Wirkung der Berechnung der periodischen Zinszahlungen auf den Anfangsbetrag anstatt auf den noch jeweils ausstehenden Betrag, die (zins erhöhende) Wirkung einer erhöhten Zahl an Ratenzahlungen und die (zins erhöhende) Wirkung der gesamten Zinszahlung zu Beginn der Laufzeit. Andere Ausgaben in Verbindung mit der Kreditaufnahme (z.B. der Kauf von Sparbüchern, niedrige verzinste Spareinlagen) werden nicht immer in den effektiven Zins eingerechnet, vgl. CGAP (1996). Die vorliegenden Angaben stammen von den MFIs, zu den Berechnungen liegen nur unvollständige Angaben vor. Ein Vergleich ist schwierig.

Quelle: Eigene Erstellung

In der Tat verfolgen dem vorherrschenden Trend entsprechend die meisten, aber nicht alle der untersuchten Organisationen explizit das Ziel der institutionellen und finanziellen Nachhaltigkeit.⁵⁴ Die Ausgestaltung der Zinspolitik ist in Tabelle 4 wiedergegeben. Nicht alle Institutionen sind jedoch tatsächlich nachhaltig. Die volle Kostendeckung und damit implizit auch die Gewinnorientierung müssen auch verwirklicht sein.

Der Kolping Trust Indien beispielweise hat keinerlei Einnahmen aus dem Kreditgeschäft und strebt die eigene Nachhaltigkeit *nicht* an. Die Berichterstattung über die eigene operative und finanzielle Eigenständigkeit ist dementsprechend lückenhaft.

Es ist bezeichnend, daß zum Beispiel SEWA Bank und das MC²-Netzwerk, deren Nachhaltigkeit nicht festgestellt werden kann, versuchen, ihre nominalen Zinssätze nach oben zu begrenzen. ASA verlangt niedrigere effektive Zinssätze als die anderen beiden großen MFIs in Bangladesch. Es ist allerdings nicht immer einfach zu entscheiden, weshalb die nominalen, nicht unbedingt die effektiven Zinsen niedrig gehalten werden. Gründe können in der Finanzsektorregulierung (gesetzliche Zinsobergrenzen), im Marketing oder in der Einfachheit der Zinsberechnung liegen. Es kann sich auch um subventionierte "Dumpingpreise" handeln. Andererseits können niedrige effektive Zinssätze durchaus nachhaltig sein, wenn eine MFI ihr Risiko gut einschätzt, ihre Kosten niedrig hält und Größenvorteile ausnutzt. Dies zeigt das Beispiel von ASA.

Die Nachhaltigkeit auf der Einnahmenseite der MFI hängt auch von der strikten Kontrolle der Rückzahlungen und angemessenen Wertberichtigungen auf zweifelhafte Kredite und Abschreibungen für Kreditausfälle ab. Es gibt systematische Risiken, die alle Kreditnehmer einer MFI gleichermaßen treffen und zur Nicht-Rückzahlung veranlassen können, zum Beispiel Klimaschwankungen, Seuchen oder politische Unruhen. Sie

⁵⁴ Siehe Bericht über den Dialogworkshop, Band 2.

können weniger gut durch Mikromanagement reduziert und nur begrenzt durch Wertberichtigungen und Rückstellungen ausgeglichen werden. Beispiele hierzu lassen sich aus nahezu allen Fallstudien zitieren. Generell gilt: je kleiner und homogener die Kundengruppe, desto höher dieses Risiko. Das unsystematische Kreditrisiko, daß einzelne Kreditnehmerinnen ihren Kredit nicht zurückzahlen, verlangt hingegen eine strenge Kontrolle. Das unsystematische Kreditrisiko beruht auf den oben angesprochenen Informationsproblemen zwischen Kreditgebern und Kreditnehmern. Ihre Reduktion wird in der Praxis unter dem Stichwort der "Finanztechnologie" (*methodology*) diskutiert. Die Mikrofinanzierung hat alternative Mechanismen neben den im formalen Finanzsektor üblichen dinglichen Sicherheiten, formalen Bürgschaften und der Buchprüfung der Kreditnehmer geschaffen bzw aus dem informellen Finanzsektor übernommen.

Die "weitreichendste" Alternative ist die extreme Form der Gruppenverantwortung und -haftung, bei der die MFI keinerlei Information über die individuellen Kreditnehmer hat und sich an eine informelle, durch implizite oder explizite Verträge gebundene Kleingruppen wendet.

Je nach kulturellem Kontext, Kosten- und Anreizgestaltung für die Kreditnehmer und Kreditsachbearbeiter bewähren sich Abwandlungen der oder Verzicht auf die Gruppenform. In der Tat wird hohe soziale Kontrolle in allen untersuchten Fällen durch Gruppenmitglieder, Genossenschaftsmitglieder oder Nachbarn *und* durch Kreditsachbearbeiter erreicht. SEWA (in ländlichen Gebieten) und ASA arbeiten mit Gruppen, die hohe soziale Kontrolle ausüben, an der Kreditvergabeentscheidung und -rückzahlungskontrolle beteiligt sind, die MFI aber Konten der individuellen Kundinnen/Mitglieder unterhält.

Ebenfalls möglich ist, daß reine Individualkredite vergeben werden, die nicht auf Gruppenhaftung, aber ähnlich wie Gruppenkredite auf genauer Kenntnis der Kreditnehmer und ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten ("character-based lending, cash flow-based lending"), strenger sozialer Kontrolle und dem Verlangen objektiv wertloser, für die Kreditnehmerin aber wertvoller Sicherheiten beruhen. Sowohl Gruppenhaftung als auch diese Kenntnis oder Ersatzsicherheiten können die typischen bankenüblichen dinglichen Sicherheiten ersetzen, die Arme in der Regel nicht aufweisen können. Wie die Beispiele von SEWA (in städtischen Gebieten) oder der MFIs in Westafrika zeigen, ist in großstädtischen oder dünnbesiedelten

Gebieten mit weit auseinander wohnenden Kunden oder individualisierter Mentalität der Kreditnehmer Gruppenhaftung nicht unerlässlich.

Die entscheidende Komponente ist also nicht die Gruppenbildung, sondern die Nutzung von sozialer Kontrolle und Vertrautheit mit den Kreditnehmerinnen. Gruppen können den Vorteil aufweisen, eine Gelegenheit zur Kommunikation und dem damit verbundenen "Empowerment"-Prozeß zu geben und insbesondere in dünn besiedelten Gebieten kosteneffizienter zu sein. Sie sind andererseits mit hohem Zeitaufwand für die Gruppenmitglieder verbunden, der direkte Opportunitätskosten darstellt, und bergen auch ein stärkeres Risiko des Domino-Effekts bei Nicht-Rückzahlung als die Individualmethode.

Schließlich wird das Rückzahlungsrisiko sowohl bei Gruppen- als auch bei Individualmethoden auch durch die Aussicht auf einen höheren Anschlußkredit verringert. Dies funktioniert nur, wenn einem Kreditnehmer die Aussicht auf eine langfristige, zuverlässige Partnerschaft sicherer erscheinen könnte als ein kurzfristiger Mitnahmeeffekt am "Kuchen" – mit anderen Worten nur bei nachhaltigen *Institutionen*, die ihrer Zielgruppe auch noch nach dem Ablauf einiger Kreditzyklen zur Verfügung stehen werden, nicht aber bei kurzfristigen Projekten.

Kostenkontrolle: die Ausgabenseite der MFIs

Von der Ausgabenseite her muß untersucht werden, inwieweit niedrige Zinsen die vollen Kosten der Institution langfristig decken können oder aber Dumpingpreise sind, die die Nachhaltigkeit des lokalen Mikrofinanzsektors beeinträchtigen.

In den meisten Kontexten, in den untersuchten Fällen überall außer bei ASA, gibt es keinen funktionierenden Mikrofinanzmarkt, in dem der Wettbewerb zwischen MFIs die Preise auf ein Marktniveau senkt. Zum Vergleich müssen daher Zinssätze ermittelt werden, die den MFIs mindestens Kostendeckung ermöglichen. Auch dies stößt auf Schwierigkeiten, denn in Abwesenheit von Wettbewerbsstrukturen können die Kosten der Institution ineffizient hoch sein.

Vor allem aus den Fallstudien von ASA, CARD und den CVECA wird deutlich, daß eine strenge Kontrolle der Kosten aller Leistungen der MFI zur Nachhaltigkeit beiträgt. Die Kosten pro ausgeliehener Geldeinheit lagen nicht für alle MFIs vor. Dennoch sind einige Aussagen möglich: ASA

ist das deutlichste Beispiel für die kontinuierliche Suche nach kosten-senkenden Vereinfachungen von Prozeduren und Abläufen. Hierfür stellt die Organisation ihren Mitarbeitern Anreize bereit. Auch SEWA Bank legt Wert auf Effizienz und zeichnet sich als einzige der untersuchten MFIs dadurch aus, daß sie je nach Zugänglichkeit ihrer Märkte unterschiedlich personalaufwendige Methoden verwendet (Individualkredite gegen dingliche Sicherheiten im städtischen, große Solidargruppen gegen Zwangsspareinlagen und Gruppenhaftung im ländlichen Bereich). Es ist allerdings zu beachten, daß SEWA Bank und Kolping einen höheren, nicht von ihnen selbst finanzierten und damit die vorliegenden Angaben zur Produktivität und zu den Stückkosten verzerrenden Personaleinsatz haben.⁵⁵

“Minimalisten” sind der Ansicht, daß zur Senkung der Kosten das Dienstleistungsangebot begrenzt werden muß. Anhänger integrierter Ansätze dagegen postulieren, daß gewisse nicht-finanzielle Beratungsleistungen notwendig sind, um die Kunden auf Dauer zur Rückzahlung von Krediten zu befähigen und einen wirksamen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. In der Tat gibt es in vielen der untersuchten Fällen entweder eine relativ starke Präsenz unterschiedlicher, oft nicht-staatlicher Unterstützungsprogramme für die arme Bevölkerung oder aber eine MFI, die nicht nur Finanzdienstleistungen anbietet. Es stellt sich die Frage, auf welche Leistungen das Nachhaltigkeitskriterium angewandt wird. Es ist in der Tat unklar, was aus den Finanzdienstleistern würde, wenn ihre Kunden nicht auf andere (subventionierte) Entwicklungsleistungen wie Ausbildung und soziale Dienste zurückgreifen könnten. Solche nicht-finanziellen Leistungen (meritorische Güter), die, wie oben dargestellt, nicht zum Kerngeschäft einer Finanzinstitution gehören, sind zumindest für Arme oft langfristig ohne Subventionierung nicht funktionsfähig.

⁵⁵ Produktivität: Zahl der aktiven Kreditnehmerinnen pro festangestelltem und entlohntem Mitarbeiter, Datenquelle vgl. Anhang 3. Dieser Produktivitätsindikator hängt stark von der verwandten Methode (Einzel- oder Gruppenkredite), physischen und sozialen Bedingungen ab und sollte für den Vergleich zwischen ähnlichen MFIs (z.B. hier ASA und CARD) herangezogen werden.

ASA	CARD Bank	CVECA	FECOAC	MMA	MC ²	Kolping	SEWA Bank
221	159	k. A.	k. A.	k. A.	26	188	521

Institutionelle Faktoren

Schließlich zeigen Phasen und Krisen institutioneller Entwicklung, wie sie zum Beispiel für CARD belegt sind, daß eine MFI ein funktionstüchtiges Informations- und Kontrollsystem sowie geeignete Anreize für die Mitarbeiter braucht, damit sie die Zufriedenheit der Kunden/Mitglieder, die Struktur und Qualität des Kreditportfolios sowie die Kosten nicht aus den Augen verliert.

4.4 Erreichen armer Bevölkerungsgruppen durch finan- ziell und institutionell nachhaltige Institutionen

Hintergrund

Der Grad der Zielerreichung, der Weg, den die untersuchten Organisationen zurückgelegt haben, und der vermeintliche Konflikt zwischen Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit sind im Grunde genommen eine Frage der Reduzierung und Verteilung des Kreditrisikos sowie der Kosten des Angebots der Dienstleistungen. Wie kann eine MFI es sich leisten, arme Bevölkerungsgruppen dauerhaft zu erreichen? Entscheidend ist eigentlich, welche Mittel zur Risikowahrnehmung und -kontrolle eingesetzt werden und wie Kosteneffizienz realisiert wird – mit anderen Worten, wie die oben eingeführten Agency- und Transaktionskosten der Kreditvergabe reduziert werden.

An der Höhe der Kreditzinsen und der Strenge der Rückzahlungskontrolle werden vermeintliche Konflikte zwischen der Nachhaltigkeit der Institution und ihrer Breitenwirksamkeit bzw. der Nachhaltigkeit ihrer Kunden festgemacht. Die im Vergleich zur niedrigeren Kredithöhe relativ höheren Kosten (d.h. höhere Stückkosten) rechtfertigen höhere Effektivzinsen. Die Befürworter von Nachhaltigkeit vertreten, daß es empirisch erwiesen sei, daß arme Kunden relativ hohe Zinsen zahlen und die Verfügbarkeit der Leistung wichtiger ist als der Preis. Im informellen Finanzsektor werden oft wesentlich höhere Zinsen verlangt. Verfechter von Subventionen an MFIs und ihre Kunden argumentieren mit der nicht vertretbaren Vernachlässigung ärmster Kunden, die nicht zahlungsfähig sind, und vorhandenen

Subventionen für die Armutsbekämpfung.⁵⁶

Subventionierung und Zahlungsmoral

Nur eine der untersuchten MFIs, Kolping India, argumentiert, daß sie ihre Kreditnehmer durch nicht kostendeckende Zinsen, also durch einen Verzicht auf eigene Einnahmen, subventionieren müsse. Allerdings sind einerseits in der Tat auch in einigen der untersuchten MFIs Argumente geläufig, daß die Ärmsten *im Einzelfall* flexiblere Rückzahlungsfristen oder einen teilweisen oder vollständigen Erlaß der ausstehenden Schuld *brauchen*. Andererseits gibt es Belege für das gängige Argument, daß die Einräumung solcher Ausnahmen die Zahlungsmoral auch anderer Kreditnehmer untergräbt, während die strikte Kontrolle und Krediteintreibung diejenigen, die über die Kreditvergabe entscheiden, dazu veranlaßt, das Risiko vorsichtig abzuwägen. Der offensichtlichste Fall der Subvention, die zinslose Kreditvergabe durch Kolping, hat bis zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht zum Rückzahlungsausfall geführt. - Mögliche Gründe beleuchtet Kapitel 4.7.

Interdependenz der Nachhaltigkeit von Kunden und MFIs

Um breitenwirksam zu sein bzw. um ihre Kreditvergabemöglichkeiten nicht zu verlieren, liegt es im Interesse jeder MFI, die durch wachsende Kredithöhe wiederholter Kreditvergabe expandiert, durch ihre effektiven Preise die Rentabilität der wirtschaftlichen Aktivitäten ihrer Kunden/Mitglieder nicht zu untergraben. Anders ausgedrückt: eine MFI ist nur dann selbst nachhaltig, wenn sie die Kreditnehmer nicht überfordert. Deren Nachhaltigkeit und die der MFI bedingen sich gegenseitig. So legen z.B. SEWA Bank, CARD und ASA Wert darauf, ihre Kreditzinsen so niedrig wie möglich zu halten, um die Gewinnspanne der Kreditnehmer zu erhöhen.⁵⁷ Nur wenn dies unter Berücksichtigung der eigenen Kostendeckung geschieht, bedingen und verstärken sich die Nachhaltigkeit der Institution und die ihrer Kunden/Mitglieder gegenseitig.

⁵⁶ Einen Überblick über die Argumente pro und contra Subventionierung liefert Morduch (2000).

⁵⁷ Keine der untersuchten Institutionen, mit Ausnahme der CVECA, legt hingegen explizit Wert darauf, positive reale Sparzinsen zu zahlen. Was aus der Sicht der Institution eine klare Kostensenkungsstrategie ist, sollte durchaus kritisch überprüft werden.

Zinspolitik

Wenn eine MFI aus einer Situation geringer Disziplin in der Kreditrückzahlung, nicht kostendeckender Zinssätze und unzureichender Qualität des Portfolios heraus entscheidet, in Zukunft auf finanzielle Nachhaltigkeit hinzuarbeiten, sind eine Reihe von Schritten notwendig. Einer davon ist die Erhöhung der Kreditzinsen, sofern diese die Endkreditnehmer subventionieren. Konkrete Beispiele der Konstanz der Kreditzinspolitik der untersuchten MFIs legen jedoch nahe, daß vor allem dieser auf den Widerstand der Mitarbeiter einer armutsorientierten Organisation stößt, und dies möglicherweise ungeachtet der Tatsache, daß die Kreditnehmer i.d.R. wesentlich höhere nominale oder effektive Zinsen im informellen Sektor zahlen. Grundlegende Veränderungen scheinen nur dann möglich, wenn die Leitung der Institution zustimmt. Etwas einfacher, als die für Nachhaltigkeit unerläßliche Zinserhöhung durchzusetzen, ist die Vereinfachung aufwendiger Prozeduren und Leistungen.⁵⁸

Kreditrisiken

Das Rückzahlungsrisiko, das mit den Geschäftsbeziehungen zu armen Bevölkerungsgruppen verbunden ist, ist neben dem Kostenfaktor der zweite entscheidende Faktor auf der Einnahmenseite einer MFI. Höhere Zinsen schrecken insbesondere diejenigen ab, die anderweitig günstigeren Kreditzugang erhielten, und erhöhen somit systematisch das Ausfallrisiko einer MFI. - Eine MFI kann außer der Besicherung ihres Portfolios wenig tun, um das *systematische* Risiko in ihrem Einsatzgebiet zu reduzieren oder abzuwälzen. In den Kapiteln 4.11 und 4.12 über die Beziehungen zum Finanzsektor und zum politischen Umfeld wird aufgezeigt, welche Faktoren im Einflußbereich einer MFI liegen und auf welche sie bestenfalls reagieren kann. Für die grundsätzliche Vereinbarkeit von Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit ist entscheidend, inwieweit das *unsystematische* Kreditrisiko durch Selektions- und Kontrollmethoden

⁵⁸ Es liegen keine Informationen dazu vor, inwieweit die untersuchten MFIs auf dem Weg zur nachhaltigen Kreditvergabe finanztechnische Maßnahmen ergreifen mußten, die zur Bereinigung des Portfolios und zur Erfassung der tatsächlichen Situation der MFI notwendig sind, kurzfristig aber das Jahresergebnis und die Vermögensposition verschlechtern. Zu den üblichen Maßnahmen zählen die Abschreibung verlorener Kredite und die Bildung von ausreichenden Wertberichtigungen.

reduziert wird, z. B. durch die Kontrolle durch Solidaritätsgruppen oder Kreditsachbearbeiter vor Ort. Zu dieser Risikoverminderung tragen ggf. die übergeordnete Zielsetzung und die soziale Dimension einer MFI bei. In der Regel wird das Risiko des Kreditausfalls aus Sicht der Institution betrachtet. MMA beispielsweise sagt aus, daß gerade die Armut der Kundengruppen dazu beiträgt, daß die Kunden um des Zugangs zu Kredit willens sind, risikoreduzierende Maßnahmen wie ausgeprägte soziale Kontrolle und gegenseitige Einflußnahme auf die Kreditverwendung zu akzeptieren. Gerade sie übernehmen, wenn und weil ihnen keine günstigeren und ebenso guten Finanzdienstleistungen zur Verfügung stehen, einen Teil der Kosten (insbesondere Transaktionskosten und eine hohe effektive Verzinsung ihrer Kredite). Dies beeinflußt positiv die andere Einflußgröße auf die Nachhaltigkeit, die Betriebskosten einer MFI. Arme sind wesentlich mehr auf den langfristigen Zugang zu guten Finanzdienstleistungen der existierenden MFIs angewiesen als weniger Arme, die ggf. durch Sicherheiten, ausgewiesene Geschäftsbeziehungen oder auch nicht rein wirtschaftlich begründete Beziehungen alternative Kreditzugänge haben. Diese Bereitschaft der Armen kann eine MFI dazu verleiten, Kosten auf ihre Kunden abzuwälzen, anstatt nach Methoden zu suchen, Kosten zu reduzieren.

Trends in Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit

Die Daten zur operativen und finanziellen Nachhaltigkeit der untersuchten MFIs sind kaum vergleichbar. So erfassen MC², CVECA, Kolping und SEWA Bank nicht ihre vollen Kosten: die CVECA erfassen die Aufwendungen für die Leistungen ihrer Dachverbände nicht, die MC² nicht die der beratenden NGO ADAF. SEWA Bank bewertet nicht alle Vorleistungen, die andere SEWA-Organisationen im ländlichen Raum erbringt. Kolping führt Aufwendungen und Erträge des Kreditgeschäfts nicht separat auf.

Auch die vorhandenen Angaben der Organisationen entsprechen nicht immer den – erst lange nach der Gründung vieler MFIs und von “Geberkomitees”⁵⁹ - festgelegten Standards der Rechnungslegung im Mikrofi-

⁵⁹ Besonders einflußreich ist die Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), ein Komitee von bilateralen und multilateralen Gebern, das in der Weltbank angesiedelt ist und dem prominente Vertreter von MFIs zur Seite stehen, siehe CGAP (2000a) und www.cgap.org. Für die genossenschaftlich organisierten Institutionen sind z.B. die Standards des WOCCU, World Council of Credit Unions, Referenzgrößen, siehe www.woccu.org.

nanzbereich. Die entscheidenden Größen wie Wertberichtigungen, Abschreibungen unwiederbringlicher Kredite und die Bewertung subventionierter Kapitalkosten werden unterschiedlich gehandhabt. Einige Organisationen berechnen nur Rückzahlungsraten, nicht das Kreditausfallrisiko. Rückzahlungsraten werden in einigen Fällen nicht auf erwartete Zahlungen zum Zeitpunkt der Messung, sondern auf diejenigen zum Zeitpunkt der Kreditvergabe bezogen. Dies übertreibt die Rückzahlungen deutlich bei stark wachsenden Organisationen. Die MC² führen (zumindest in den vorliegenden Berichten) akkumulierte Spar- und Kreditsummen anstatt jährliche Zahlen an, und für die CVECA liegen keine Nachhaltigkeitsindikatoren vor.

Die Verfügbarkeit von vollständigen, nachvollziehbaren, korrekt erfaßten und die Situation korrekt darstellenden Daten zur finanziellen Nachhaltigkeit und Portfolioqualität ist ein Indiz für die Ernsthaftigkeit, mit der eine Organisation Nachhaltigkeit anstrebt, m. a. W. für ihre Zielprioritäten. Allerdings ist die Lückenhaftigkeit der Daten, die eine einheitliche Bereinigungen nicht zuläßt, nicht allein auf die abweichende Rechnungslegung der MFIs zurückzuführen, sondern auch auf die begrenzten Angaben in jenen Berichten, die für diese Studie vorlagen. Die Verfügbarkeit von Daten kann in diesem Fall also nicht uneingeschränkt als Maßstab verwendet werden.

Für die Beantwortung der Leitfragen der Untersuchung sind allerdings die Trends der einzelnen Institutionen im Zeitverlauf entscheidender als die Vergleichbarkeit der Daten. Sie werden in Tabelle 5, soweit verfügbar, wiedergegeben.

Zum einen deuten die in der Tabelle festgehaltenen Trends darauf hin, daß die vielzitierte "graduelle Reifung", das heißt das schrittweise Erlangen von Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit, nicht unbedingt eintritt. Bei weitem nicht alle Institutionen sind auf dem Pfad zur Erreichung dieser Ziele oder haben sie bereits erreicht. Diejenigen, die sich auf diesem Pfad befinden, haben einige grundlegende Entscheidungen relativ früh getroffen: die, ihre Leistungen kontinuierlich dem Bedarf ihrer Zielgruppen anzupassen und voll kostendeckende Kreditzinsen zu verlangen bei gleichzeitigem Bemühen, die Betriebskosten niedrig zu halten. Allerdings ist eine kurze "Lehrzeit" zur Erreichung von Nachhaltigkeit notwendig, in der kostensparende und risikoreduzierende Technologien und kostendeckende Zinssätze erprobt werden. Vor allem muß fachliche Kompetenz

erreicht werden, um eine breite Zielgruppe kostengünstig und preisbewußt bedienen und das hierfür notwendige Portfolio auf Dauer finanzieren zu können. Insbesondere die Beispiele CARDS, ASAs und der MMA zeigen: Je größer Offenheit und Lernfähigkeit sind, auf den vorhandenen Erfahrungen in der Mikrofinanzierung und dem Wissen anderer aufzubauen, desto größer sind auch die Möglichkeiten, die gesetzten Ziele überhaupt zu erreichen.

Tabelle 5: Trends in Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit

Mikrofinanzinstitution	Operative Nachhaltigkeit	Finanzielle Nachhaltigkeit	Zahl aktiver Kunden / Mitglieder	Durchschn. Kredithöhe
ASA 1991 - 2000	Starke Zunahme	Starke Zunahme	Starke Zunahme	Leichte Zunahme
CARD 1990 - 1999	Zunahme	Zunahme	Zunahme	leichte Zunahme
CVECA 1986 - 1998	Zunahme	Zunahme	Zunahme	k. A.
FECOAC	von Hyperinflation betroffen		k. A.	k. A.
Kolping Trust 1993-99	0	0	Konstanz	k. A.
MC ² -ADAF-CCEI Netzwerk 1992 - 1999	Abnahme	Abnahme	Zunahme	Abnahme
MMA 1997 – 2000	Zunahme	k. A.	Zunahme	starke Abnahme
SEWA Bank 1974 – 1998	Zunahme	k. A.	starke Zunahme	k. A.

Quelle: Eigene Erstellung

Eine genaue quantitative Klassenabgrenzung ist aufgrund unvollständiger Daten nicht möglich.

Zum anderen liegen Angaben zu Einbrüchen in Nachhaltigkeit oder Breitenwirksamkeit vor, die in der Tabelle nicht vollständig wiedergegeben sind. Sie deuten auf temporäre Krisen und Einbrüche hin. CARD hat nach eigenen Angaben entscheidende Krisen im Rückzahlungsverhalten, im Management, in der Mitarbeitermotivation und in der Finanzierung überwunden. SEWA Bank steht zum Zeitpunkt der Erstellung Fallstudie eine Rückzahlungskrise durch.

Die Überwindung von Krisen ist ein deutliches Zeichen für die Kompetenz der MFIs, breitenwirksam *und* nachhaltig zu werden. Fachkompetenz ist eine Notwendigkeit⁶⁰ für jede an Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit interessierte MFI. Die Angaben zur Erreichung von Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit sind auch als Indikatoren für die Vitalität der Institution zu verstehen. Hierzu müssen allerdings weitere Indikatoren untersucht werden. Die Akzeptanz bei der Zielgruppe – näherungsweise ein Maß für die Wirkungen – und die institutionelle Verfaßtheit und Entwicklung der MFIs werden in den nächsten Kapiteln beleuchtet.

4.5 Wirkungen der Mikrofinanzleistungen auf die Bevölkerung

Hintergrund

Breitenwirksamkeit, eingangs als ein zentrales Ziel des Angebots von Mikrofinanzdienstleistungen für die Armen dargestellt, wird überwiegend aus der Sicht der Anbieter der Leistungen, der Mikrofinanzinstitutionen, definiert. Die Breitenwirksamkeit (*“outreach”*) bezeichnet im modernen Finanzmarktansatz der Mikrofinanzierung im Grunde genommen das *Erreichen* der Armen mit Mikrofinanzdienstleistungen. Implizit werden rationale Akteure und ein funktionierender Kapitalmarkt unterstellt, in dem die Armen nur dann Mikrofinanzdienstleistungen nachfragen, wenn sie Nutzen daraus ziehen, m. a. W. wenn sie aus dem Zugang zu Krediten und Sparmöglichkeiten positive Wirkungen erfahren.

Die institutionenbezogene Sicht der *Breitenwirksamkeit* wird aus zwei Gründen um die Untersuchung der *Wirkungen* erweitert: Zum einen soll die Perspektive der Nachfrager von Mikrofinanzdienstleistungen direkt einbezogen werden. Zum anderen sollen Mikrofinanzdienstleistungen nicht nur zur Finanzsystementwicklung, sondern auch zur Armutsbekämpfung beitragen. Vor diesem Hintergrund wird *“outreach”* als *“sozialer Wert der Ergebnisse”* der Mikrofinanzierung definiert.⁶¹ – Diese zusätzliche Perspektive geht insofern über eine finanzmarktbezogene Sicht hinaus, als sie feststellen möchte, ob die Mikrofinanzförderung die *best-*

⁶⁰ Je nach Zielformulierung auch eine moralische Verpflichtung, vgl. Verhagen (2000).

⁶¹ Vgl. Navajas et al. (1998), S. 4.

mögliche Verwendung knapper Mittel der Armutsbekämpfung darstellt.⁶² Ein Nachweis positiver Wirkungen Mikrofinanzförderung reicht für eine Antwort auf diese Frage nicht aus; eine Kosten-Nutzen-Vergleich mit anderen Instrumenten der Armutsbekämpfung ist angebracht.

In der Tat sind Wirkungsanalysen für jede zielgerichtete Maßnahme unerlässlich. Bei der Untersuchung von Wirkungen der Mikrofinanzierung (*"Impact Assessments"*) wird in der Regel nach mehreren Aspekten unterschieden: welche Wirkungen untersucht werden, zu welchem Zweck (in wessen Interesse) sie untersucht werden und mit welchen Methoden dabei vorgegangen wird.

Bevor diese Aspekte für die an der Studie beteiligten MFIs erläutert werden, wird der allgemeine Stand der Diskussion kurz wiedergegeben.⁶³

Kontroversen in der Forschung

Zu den untersuchten Wirkungen zählen zum einen Veränderungen der Konsumausgaben, des Einkommens, eventuell auch der Vermögenssituation auf Ebene der Mikrounternehmen oder Haushalte. Zum anderen werden Wirkungen auf andere Armutsfaktoren gemessen, beispielweise auf die Erfüllung der Grundbedürfnisse (Ernährung, Wohnsituation, Gesundheit), auf Familienplanung, Schulbildung, Ausbildung oder auf soziale, kaum quantitativ meßbare Faktoren wie *"Empowerment"* und die Veränderung gesellschaftlicher Strukturen.⁶⁴

Als Zwecke der Wirkungsanalysen lassen sich vor allem die folgenden unterscheiden: Zum einen geht es darum, bestimmte (positive) Wirkungen zu messen bzw. nachzuweisen - zu beweisen (*"to prove impact"*). Zum anderen können Wirkungen analysiert werden, um Wirkungen verbessern zu können (*"to improve impact"*).⁶⁵ Dem zweiten Ansatz verwandt sind solche, die Zusammenhänge auf der Zielgruppenebene verstehen (*"to understand impact"*) und die Analysen als Weiterbildungsinstrument für Mitarbeiter von MFIs und für die Überprüfung und Verbesserung der Qualität der Dienste nutzen wollen (*"participatory learning"*).

Den unterschiedlichen Zwecken lassen sich verschiedene Methoden zu-

⁶² Vgl. Navajas et al. (1998), S. 3.

⁶³ Einen guten Überblick liefern Barnes/Sebstad (2000).

⁶⁴ Siehe z. B. McKernan (1996) und die Übersicht bei Edgcomb/Barton (1998).

⁶⁵ Zu dieser Unterscheidung siehe z.B. CGAP (1997), S. 1f.

ordnen. Allerdings sind alle bisher getesteten Methoden mit beträchtlichen Problemen behaftet, die in der Literatur ausführlich dokumentiert sind.

Die *Messung* von Wirkungen mit dem Ziel, eventuelle positive Wirkungen kausal nachzuweisen, wird mit ökonometrischen Methoden (i.d.R. multivariaten Regressionsanalysen) auf der Grundlage einer großen Zahl vergleichbarer quantitativer Daten vorgenommen: So ermitteln Pitt/Khandker (1998) eine positive Veränderung von Konsum- und Bildungsausgaben in armen Haushalten in Bangladesch, die Zugang zu Mikrofinanzdienstleistungen haben. Morduch (1999) nutzt den gleichen Datensatz, isoliert jedoch nach anderen Einflußfaktoren und kommt zu einem konträren Ergebnis. Hulme/Mosley (1998) messen die Wirkungen der Inanspruchnahme der Leistungen von 13 MFIs auf Einkommen und Vermögensbesitz von Kunden. Sie schließen auf einen Trade-off: je ärmer die untersuchten Haushalte sind, desto weniger sind positive Wirkungen zu erkennen. Dem stellt Morduch (1998) gegenüber, daß nicht nur die Höhe des Einkommens und Vermögens, sondern auch ihre Variabilität und Diversifizierung im Zeitablauf gemessen werden müßten, denn ein wichtiger Faktor der Armut sei das hohe Risiko un stetigen Einkommens, dem Arme ausgesetzt seien. Navajas et al. (1998) konstruieren einen gewichteten Armutsindikator in Anlehnung an Kosten-Nutzen-Analysen zur Erhebung von Korrelationen zwischen dem Zugang zu MFIs in Bolivien und armutsreduzierenden Wirkungen.

In den quantitativen Methoden, die methodischen Ansprüchen quantitativer Sozial- und Wirtschaftswissenschaften genügen wollen, sind bislang eine Reihe von Problemen ungelöst.⁶⁶ Sie führen dazu, daß selbst aus identischen Rohdaten konträre Ergebnisse abgeleitet und jegliche Aussagen der Studien von Kritikern ernsthaft in Frage gestellt werden. Problematisch ist, daß keine Kontrolldaten (Mit/Ohne-Vergleiche und Vorher/Nachher-Vergleiche) erhoben werden können. Kontrollgruppen, die keinerlei Zugang, aber ansonsten identische Bedingungen im Zeitablauf aufweisen, sind nur schwerlich näherungsweise zu finden. Für ein geplantes Experiment mit Kontrollgruppen wären ethische Fragen zu lösen, wenn einer großen Zahl potentieller Nutzer über einen längeren Zeitraum der Zugang zu Leistungen versperrt wird. Fraglich ist auch, ob diese Trennung praktikabel wäre. Vorher/Nachher-Vergleiche scheitern an mangelnder Buchführung der Mikro- und Haushaltsunternehmen und an der zwar informativen, wissenschaftlich aber nicht validen Methode, Daten aus der Vergangenheit über Erinnerung der Interviewpartner zu rekonstruieren. Die Bildung von adäquaten Proxy-Maßen und Instrument-Variablen in Situationen, in denen die zu erhebenden Sachverhalte nicht direkt gemessen werden können, ist umstritten. So geht die dargestellte Kontroverse zwischen

⁶⁶ Vgl. z.B. Morduch (1999), S. 1597-1602.

Pitt/Khandker und Morduch letztendlich auf unterschiedliche Meßinstrumente für die Armut der Kunden zurück.⁶⁷ Schließlich ist auch das vielleicht schwerwiegendste Problem, das der Zurechenbarkeit nicht gelöst. Kausalitäten sind schwerlich aufzustellen und nicht nachzuweisen in einem komplexen Konstrukt von abhängigen und unabhängigen Variablen, von denen eine Reihe nur annäherungsweise erfaßt werden kann.⁶⁸

Eine weitere Kritik richtet sich an das Verfahren und die Umsetzbarkeit breit angelegter quantitativer Erhebungen: Sie hätten sehr hohe Kosten, die letztendlich doch zu keinen wissenschaftlich unumstrittenen Ergebnissen führten. Es sei genau zu prüfen, wer Mittel für solche Wirkungsanalysen bereitstellte und ob die Opportunitätskosten dieser Mittelverwendung - Mittel für Mikrokreditportfolios und der Ressourceneinsatz von MFIs und Kunden, die ihre Zeit zur Verfügung stellen, zu rechtfertigen seien.

Wirkungsanalysen seien, so das handlungsorientierte Argument für die anwendungsbezogene Forschung und Praxis der EZ, besser als Instrument zur Verbesserung von Leistungen einzusetzen. Dann stellt sich die Frage, ob gezielte (betriebswirtschaftliche) Marktforschungsinstrumente, z. B. fokussierte Umfragen zu Aussteigern, zur Kundenzufriedenheit und zur Akzeptanz von Kreditkonditionen und darauf aufbauenden Planungsinstrumenten für die MFIs nicht sinnvoller sind.⁶⁹

Schließlich steht am anderen Ende des Spektrums eine finanzmarkttheoretische Sichtweise, die im Grunde genommen einen funktionierenden Finanzmarkt voraussetzt: Wirkungen zeigten sich in effektiver Nachfrage; Kunden stimmten "mit den Füßen" ab. Solange sie wiederkämen, könnten positive Wirkungen und eine relativ bessere Qualität oder zumindest Komplementarität als die von bestehenden Alternativen an Finanzdienstleistungsangeboten angenommen werden.⁷⁰

Wirkungsanalysen im Dienste der Qualitätsverbesserung

Die theoretischen Debatten *können und sollen* in der vorliegenden qualitativen, auf institutionellen Einzelfallstudien und Sekundärdaten beruhenden Studie, die zudem qualitative und institutionelle Aspekte in den Mittelpunkt stellt, *nicht* gelöst werden. Vor dem Hintergrund der eingangszitierten Leitfragen und der umstrittenen Methoden von Wirkungsanalysen werden Wirkungen der Mikrofinanzierung in der vorliegenden Studie nicht

⁶⁷ Zur Messung von Armut siehe auch den Übersichtsartikel von Lipton/Ravaillon (1995).

⁶⁸ Zu dieser Kritik siehe Rhyne (1994), S.106f.

⁶⁹ Siehe hierzu insbesondere Wright (1999), Simanowitz (2000) und SEEP Network (2000), Kapitel 5 und 6.

⁷⁰ Vgl. Rhyne (1994), S. 109.

gemessen und nachgewiesen. Vielmehr werden positive Wirkungen werden auf der Grundlage der in vorhandenen quantitativen und qualitativen Wirkungsstudien *illustrierten* positiven Wirkungen postuliert.

“To improve, not to prove impact” - In der Tat nehmen die an der vorliegenden Untersuchung beteiligten MFIs Wirkungsanalysen nur einer Weise vor, die für sie nützlich ist, d.h. die eigene Arbeit zu verbessern hilft. Wiederum wählen die MFIs pragmatische Wege.

Ausgewählte Beispiele für Wirkungen und der Bedarf an handlungsweisender Forschung

ASA zum Beispiel unterhält zwar eine kleine Forschungsabteilung, doch diese befaßt sich in erster Linie mit der Nachfrage nach und der Verwendung von unterschiedlichen Kreditprodukten. Hinsichtlich der generellen Wirkungen hat ASA eine kleine, nicht repräsentative Stichprobe (auf Anregung eines “Gebers” hin) untersucht und kommt generell zu positiven Ergebnissen. Es sei angemerkt, daß ASA im dichten und relativ gut erforschten Mikrofinanzkontext von Bangladesch operiert. Für diesen sind breitangelegte Wirkungsanalysen verfügbar, und schlechte Leistungen machen sich schnell in Kreditausfall und Kundenschwund bemerkbar.

SEWA Bank verfolgt ebenfalls eine nicht auf rigorose wissenschaftliche Ergebnisse ausgerichtete Strategie: Sie erlaubt und ermöglicht Forschern den Zugang zu Kundinnen. Ebenso gibt sie selbst unregelmäßig Studien zu ausgewählten sozioökonomischen Fragestellungen bei der Forschungszelle der SEWA Academy oder bei lokalen Universitäten in Auftrag. Diese beruhen i.d.R. ebenfalls nur auf kleinen Stichproben und Falluntersuchungen und beziehen sich vor allem auf potentielle neue Produkte. Ergebnisse qualitativer Fallstudien belegen z.B. die Bedeutung des Kreditzugangs für die Bildung von Betriebskapital und für den Hausbau, oder die Bedeutung von Sparen, Kredit und Versicherungen zur Abfederung von existenzbedrohenden Risiken.

Die umfassendsten Wirkungsuntersuchungen nimmt CARD Bank vor. Die Armut der Kundinnen wird regelmäßig erfaßt, ein Beitrag zur Überwindung der Armutsgrenze wird in einer (im Rahmen einer externen Evaluierung durch Geber) angefertigten Studie auf rund 1/3 aller Kundinnen beziffert. Darüber hinaus hat sich CARD Bank im Jahr 2000 an der Erprobung des

“AIMS-Tool”⁷¹ beteiligt. Dieses Instrumentarium nutzt in Methodentriangulation sowohl quantitative als auch qualitative Daten, die von Mitarbeitern der MFI und externen Forschern und Gutachtern in Interviews mit Kunden/Mitgliedern erhoben werden. CARD Bank betont,⁷² daß sie an Ergebnissen dieser Untersuchung sehr interessiert ist, um mit ihren Leistungen die Situation der armen Kundinnen verbessern zu können. Besonderes Interesse bestehe an Umfragen zur Kundenzufriedenheit und zu Gründen eines Verlassens der Institution (“*Client Satisfaction Surveys*” und “*Drop-Out Surveys*”). Die Anwendung sei allerdings sehr aufwendig und nicht genug mit der Bank abgestimmt worden, nicht auf lokale Verhältnisse angepaßt und nicht genug vereinfacht und selektiert.

Improve Impact

Bei aller bereits in Kapitel 4.1 angesprochenen Vorsicht gegenüber der Verwendung quantitativer Maße sprechen die durchschnittlichen Kredithöhen und ihr Verhältnis zum Pro-Kopf-Einkommen (siehe Tabelle A.1 im Anhang 3) für die Armutorientierung der untersuchten Institutionen – vielleicht mit Ausnahme der MC². Diese Ergebnisse, die bei besserer Datenlage zur Kreditrückzahlung, Kostendeckung und Einkommenshöhe der Kunden überprüft werden müßten, zeigen, daß sich MFIs auf dem Weg der Nachhaltigkeit befinden und gleichzeitig ihre Zielsetzung der Erreichung armer Kunden beibehalten können.

Schließlich ergab auch der Dialogworkshop des Forschungsvorhabens, daß im Sinne des *Improve Impact* und des institutionellen Lernens alle beteiligten MFIs an der weiteren Erforschung und Nutzbarmachung der Wirkungen ihrer Arbeit interessiert sind. Dies ist sowohl aus ihrer Armutorientierung als auch aus dem Interesse am eigenen Weiterbestehen heraus motiviert. Deutlich wurde vor allem, daß den Institutionen daran gelegen ist, die Lebensverhältnisse *potentieller* Kunden/Mitglieder besser zu kennen, um adäquate Finanzdienstleistungen für sie entwickeln zu können. Insbesondere sollen in diese Art von Untersuchungen auch die-

⁷¹ AIMS = Assessing the Impact of Microenterprise Services, ein Projekt unter der Schirmherrschaft von USAID. Das AIMS-Instrumentarium, veröffentlicht in SEEP (2000), ist ein sehr umfassendes Dokument, das auf die Begründung der Wirkungsanalysen, die Art der Daten und die Schulung von Interviewern eingeht und fünf verschiedene Instrumente anbietet: Wirkungsumfragen, Umfragen unter ehemaligen Kundinnen, die die Institution verlassen haben, zur Kreditverwendung, Kundenzufriedenheit und zum Empowerment der Kundinnen.

⁷² Gespräch in Bad Honnef, Juni 2000.

jenigen der Ärmsten einbezogen werden, die bislang nicht oder zu geringem Anteil Kunden/Mitglieder von MFIs sind, damit die MFIs ihre Breitenwirksamkeit nachhaltig erhöhen können. Solche Untersuchungen potentieller Wirkungen haben für die MFIs deutlich Priorität vor den üblichen breitangelegten Wirkungsanalysen bei langjährigen Kundengruppen.

Für die EZ-Institutionen sollte sowohl diese konkrete Nachfrage der MFIs als auch der Stand der quantitativen Forschung Grund genug sein, breite Wirkungsanalysen nicht zum Gegenstand der Verhandlungen mit MFIs und zum Teil von EZ-Projekten zu machen. Sie könnten vielmehr zielgerichtete und praxisbezogene Studien zur Wirkungsverbesserung (Improve Impact-Studies) dann und nur dann fördern, wenn die beteiligten MFIs von kostengünstigen Erhebungsinstrumenten für ihre eigene Mitarbeiterfortbildung und Innovationsfähigkeit profitieren können.

Deutlich wurde auch, daß die MFIs eine Einbindung von Forschungsvorhaben zu Kunden/Mitgliedern (und zu anderen, institutions-, finanzierungs- und marktbezogenen Fragen) in die Struktur, Leitung und das operative Geschäft der Institution suchen. – Auf die institutionellen Aspekte und die Bedeutung des institutionellen Lernens gehen die folgenden Kapitel näher ein.

4.6 Schaffung und Verankerung der Mikrofinanzinstitution

Hintergrund

Die Ursprünge der Mikrofinanzierung liegen bei einheimisch gewachsenen Institutionen. Sowohl die Mikrofinanzierungsmode der Entwicklungszusammenarbeit als auch die massive Nachfrage nach Mikrofinanzleistungen stoßen allerdings Überlegungen an, inwieweit MFIs von externen Akteuren aufgebaut werden können.

Keine Patentrezepte

Die Unterschiedlichkeit der Fallstudien zeigt, daß es kein Patentrezept für die Gründung einer Mikrofinanzinstitution gibt.

In den Fällen von SEWA Bank, ASA, CARD, MC²-Netzwerk und Kol-

ping-Trust wurden die Kunden/Mitglieder von lokalen Akteuren angesprochen, die sich für die Entwicklung und Beseitigung der Armut engagieren wollten und eine konkrete Vision ihrer Arbeit entwickelten. Die Gründungsinitiativen der Dorfkassen in Mali und in der Republik Moldau gingen von Akteuren außerhalb des lokalen, regionalen oder nationalen Kontextes aus. Diese Beispiele zeigen, daß die Initiative von außen kommen kann, wenn lokale Akteure sie nicht ergreifen.⁷³ Die hier gewählten genossenschaftlichen Ansätze sprechen dafür, daß die Initiatoren eine aktive Beteiligung der Bevölkerung im Gründungsstadium für unerlässlich ansahen. Um als junge Institutionen in bisher nicht von MFIs bedienten Gebieten Nachfrage zu finden, brauchten sie aktive Interessenvertreter vor Ort.

Neben der Gründungsinitiative selbst sind vor allem zwei Entscheidungen für den Aufbau einer auf Dauer angelegten Mikrofinanzinstitution bedeutsam: eine Institution zu gründen statt ein Projekt durchzuführen und die Art der Institution zu wählen. In den meisten der untersuchten Fälle wurden diese Entscheidungen relativ früh getroffen.

Institution statt Projekt

Zum einen muß die Entscheidung getroffen werden, eine *Institution* zu gründen, das heißt eine auf Dauer angelegte Einrichtung, die ihren Mitgliedern oder Kunden nicht nur kurzfristig, sondern auch in der ferneren Zukunft zur Verfügung stehen will. SEWA beschloß, eine registrierte Genossenschaftsbank als Finanzdienstleister zu gründen. SEWA hatte zunächst versucht, ihre Mitglieder an ortsansässige Banken zu vermitteln, und die Gründung der Bank war die zweitbeste Lösung, nachdem die Banken nicht bereit waren, SEWAs Mitglieder zu bedienen. Welche Schritte für die Gründung einer Institution notwendig sind, verdeutlicht das Beispiel der Dorfkassen in Mali: Aufbringen von Kapital, Verabschiedung eines Statuts, Bestellung von Leitung und Personal und Eröffnung der Konten. Im Gegensatz dazu hat beispielsweise der Kolping Trust India die Gründung einer eigenen Finanzinstitution nicht in Erwägung gezogen, denn er sieht seine Rolle letztendlich darin, seinen Mitgliedern den Zugang zu örtlichen Banken zu ermöglichen (vergibt allerdings selbst sub-

⁷³ Ob externe Akteure auch dann erfolgreich sind, wenn bereits MFIs vorhanden sind, diese aber nicht breitenwirksam oder nachhaltig sind, läßt sich aus dieser Studie nicht schließen.

ventionierte Kredite).

Grundvoraussetzungen und die Wahl der institutionellen Grundform

Zum anderen steht die Entscheidung an, welche *Art* von Institution gewählt wird. Auf die zur Verfügung stehenden institutionellen Grundformen geht das nächste Kapitel näher ein. Hier soll bereits betont werden, daß im Falle der Herausbildung einer dauerhaften Institution, wie sie eingangs definiert wurde, jeweils mehrere Faktoren gegeben waren:

- eine Bevölkerung, die Mikrofinanzdienstleistungen aktiv verlangt und sie nachfragt (d.h. bereit ist, sie angemessen zu honorieren),
- eine Bevölkerung, die über genügend und regelmäßiges geldliches Einkommen für Finanztransaktionen (Kredite und Ersparnisse) verfügt,
- eine Führungspersönlichkeit mit unternehmerischer und sozialer Perspektive, die die Nachfrage der Bevölkerung erkennt und einen Stab qualifizierter und motivierter Mitarbeiter engagieren kann,
- ein funktionierender Informationsfluß zwischen der Bevölkerung und den Gründungsinitiatoren,
- ein Mitarbeiterstab der Institution, der ihre Vision und Strategie mitentwickelt und mitträgt und die notwendigen fachlichen Kompetenzen mitbringt oder schnell erwirbt.

4.7 Partizipation, Governance und Wahl des institutionellen Aufbaus

Hintergrund

Art und Ausmaß der *Partizipation*, d.h. der Beteiligung der Bevölkerung an den Entscheidungen, Ergebnissen und am Risiko der Mikrofinanzierung, ist eines der wichtigsten Merkmale der institutionellen Form und Gestal-

tung.

Nach diesem Kriterium lassen sich die Fallstudien in zwei institutionelle Grundformen von Mikrofinanzinstitutionen unterscheiden, den "Dienstleistungs-" und den "Organisierungs-Ansatz".⁷⁴ Der Dienstleistungsansatz zielt darauf ab, den Armen gute Finanzdienstleistungen professionell zu liefern. Der "Organisierungsansatz" verfolgt demgegenüber das Ziel, Arme ohne Zugang zu Finanzdienstleistungen so zu organisieren, daß sie ihre eigene Mikrofinanzinstitution führen können. In ihm geht es eher um die Förderung ("*promotion*") als um die Versorgung ("*provision*"); er sucht die Verwurzelung der Institution in der Bevölkerung. Im Gegensatz zur "Governance" innerhalb der MFI, d.h. dem System von "*checks and balances*" zur Entscheidungsfindung und zum Interessenausgleich, das in jeder Institution vorhanden sein muß, bezieht sich Partizipation nicht allein auf die Angestellten und Anteilseigner von MFIs, sondern auch auf die Kunden/Mitglieder. Die folgende Abbildung verdeutlicht das Spektrum institutioneller Formen und die Zuordnung der untersuchten Institutionen zum Dienstleistungsansatz bzw. Organisationsansatz.

Für das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studie ist entscheidend, aus welchen Motiven heraus die untersuchten MFIs die eine oder andere institutionelle Grundform gewählt haben und ob diese Entscheidungen im Zeitverlauf revidiert wurden.

Abbildung 1: Das Kontinuum von "*Promoters*" und "*Providers*"⁷⁵



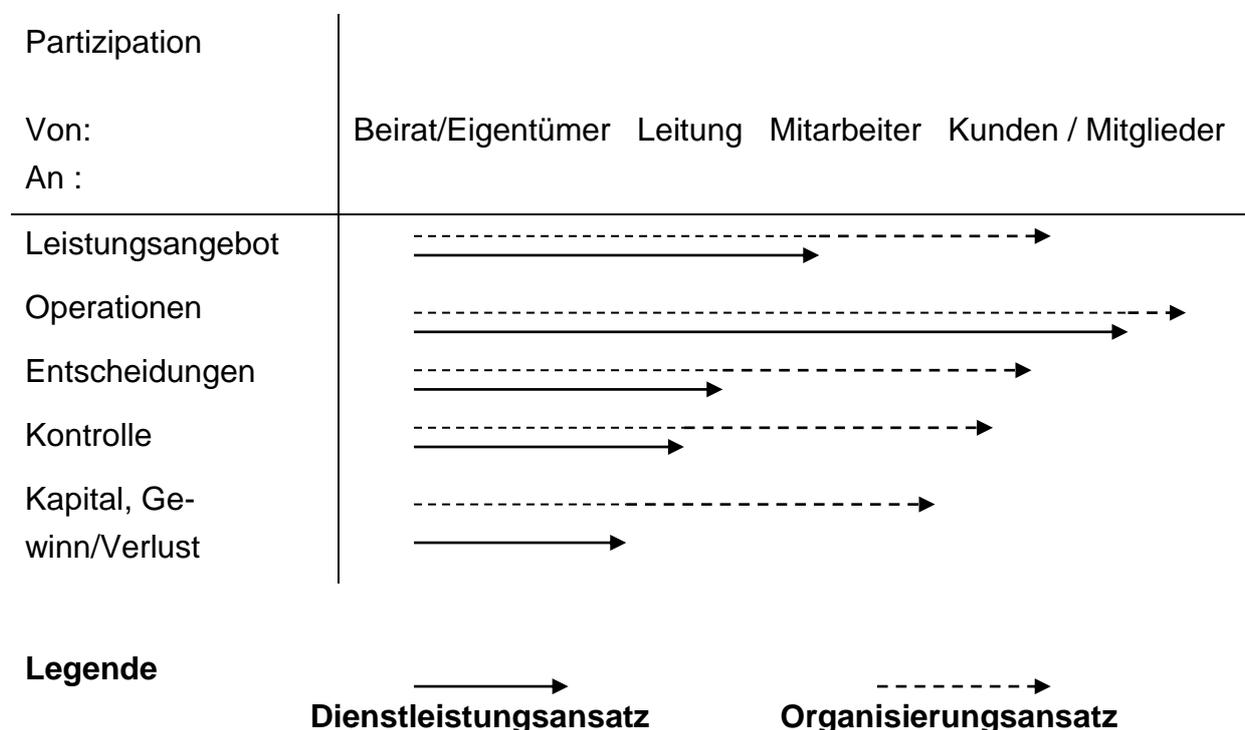
⁷⁴ Vgl. Rutherford (2000), S. 77ff. Zattler (1999) hingegen unterscheidet nach Rechtsformen und stellt Selbsthilfe-Organisationen und Dienstleistungsanbieter als NGOs den Genossenschaften gegenüber.

⁷⁵ Die Begriffe können in etwa mit Förderer ("Promoter") und Versorger ("Provider") übersetzt werden.

⁷⁶ Zu den Dorfbanken nach dem Modell der internationalen NGO Finca siehe z.B. Ouattara (1999).

scheint in jedem Fall davon abzuhängen, ob die Initiatoren eines Mikrofinanzprogramms sich als Vertreter der armen Bevölkerung verstanden oder eher als Wohltäter bzw. Dienstleister für sie.

Abbildung 2: Institutionelle Funktionen der Partizipation



Quelle: Eigene Erstellung

Die institutionelle Grundausrichtung in Dienstleistungs- oder Organisationsansatz hat Konsequenzen für die Bandbreite der Finanzdienstleistungen, für die Geschwindigkeit von Innovationen sowie für Größe und Breitenwirksamkeit.

Dienstleistungsansatz

Auf der einen Seite des Spektrums sind ASA und CARD aus einer Dienstleistungsphilosophie philanthropischer Nicht-Regierungsorganisationen heraus entstanden. Sie haben sich entsprechend als spezialisierte Finanzdienstleister für ihre arme Kundengruppe weiterentwickelt. Einfluß auf die Produktgestaltung besteht indirekt über die Nachfrage und die Möglichkeit, bei Unzufriedenheit die Leistungen nicht länger nachzufragen und sich anderen lokalen Anbietern zuzuwenden. Wie alle Ansätze, die

mit Solidaritätsgruppen arbeiten, übertragen beide einen Teil der operativen Aufgaben auf die Kreditnehmer, um die eigenen Kosten und das eigene Risiko zu senken. Dieser operative Aufwand ist für ASAs Mitglieder augenscheinlich geringer als in den meisten anderen Gruppenansätzen. Grundsätzliche Entscheidungen wie die zur Spezialisierung auf Finanzdienstleistungen werden bei ASA nach ausführlicher Erkundung der Präferenzen der Kunden getroffen, doch haben diese keine explizite Stimme in ASAs Entscheidungsgremien und werden an Verlusten oder Gewinnen nicht beteiligt. CARD sucht selbst als Bank die Beteiligung der Kundinnen am Eigentum und damit am Gewinn- und Verlustrisiko. ASA und CARD sind beide, wie nach dem Dienstleistungsansatz üblich, unternehmensähnlich in eine für zentrale Managemententscheidungen verantwortliche Zentrale und operative Zweigstellen strukturiert und expandieren durch die Eröffnung weiterer Zweigstellen.

Organisierungsansatz

Beispiele für den Organisationsansatz bilden das MC²-Netzwerk, die Dorfkassen in Moldau und Mali, die ecuadorianischen Genossenschaften und der Kolping Trust. Sie sind nach dem Selbsthilfeansatz organisiert. Partizipation kann ein Hilfsmotor für den Aufbau einer Institution, wenn der Bedarf der Bevölkerung in eine Strategie mündet, den zentralen Engpaß - die Verfügbarkeit von Kapital - gemeinschaftlich zu beseitigen. Sie trug zum Aufbau der SEWA Bank, zur Verankerung der Dorfkassen in Mali und zur Entscheidung in Moldau für eine genossenschaftliche Struktur bei. Im Vergleich zum Dienstleistungsansatz räumt sie dem Sparen eine größere Bedeutung ein. Ein Hauptproblem genossenschaftlicher Institutionsformen liegt in der Wahl der Leistungen und in der entsprechenden Preispolitik. Für die Kapitalisierung und Expansion einer genossenschaftlichen MFI ist entscheidend, ob in der nach dem Prinzip "eine Person - eine Stimme" organisierten Mitgliederversammlung die Nettosparer oder die Nettokreditnehmer die Überhand haben. Aus beiden Situationen heraus können Probleme entstehen, finanziell nachhaltige Zinssätze für Spareinlagen oder Kredite durchzusetzen. Der Leitung und den Mitarbeitern einer Genossenschaft müssen Flexibilität für eine nachhaltige Zinspolitik eingeräumt werden. Die CVECA legen nahe, daß unter diesen Voraussetzungen bei sehr geringer Bevölkerungsdichte ein auf Selbsthilfe beruhender Organisationsansatz eher möglich ist als ein Dienstleistungsansatz. Mit anderen Worten ist die Bereitschaft der Bevölkerung

zur aktiven Beteiligung und Übernahme von Aufgaben notwendig, um die relativ höheren Verwaltungs- und Transaktionskosten der Kreditvergabe und Spardienstleistungen aufzufangen und sicherzustellen, daß die Institution auch eine hinreichende personelle Basis hat.

Im Vergleich zum *Dienstleistungsansatz* ist der *Organisierungsansatz* langsamer und kostenaufwendiger in seiner Entwicklung. Neue Mitglieder müssen nicht nur als Kunden angeworben, sondern auch als Gruppe organisiert werden. Insbesondere müssen ihre kollektiven Entscheidungen von der zentralen Institution verarbeitet werden. Partizipative Entscheidungsstrukturen funktionieren eher bei einer relativ geringen Mitgliederzahl, denn dann ist Trittbrettfahrerverhalten weniger ausgeprägt als in einer großen Gruppe und soziale Kontrolle mehr gewährleistet. Dies geschieht allerdings auf Kosten finanzieller Nachhaltigkeit oder gesunder Kreditvergabeentscheidungen. Expansion ist horizontal möglich, indem sich Organisationsansätze zu einem Dachverband zusammenschließen. Sie ist zur Diversifizierung des Risikos und zur Finanzierung auch nötig. Die Bildung von Dachverbänden kostet, wie die Beispiele der CVECA, der MC² und Kolpings zeigen, Zeit und Ressourcen. Denn unabhängige Kooperativen müssen sich über die Aufgabenverteilung und Finanzierung einer gemeinsamen Leistungseinheit einigen und funktionierende Selbstverwaltungsstrukturen aufrechterhalten. Die CVECA sind zum mindesten Zeitpunkt der Erhebung auf dem, die Kosten ihres Dachverbands nahezu selbst zu tragen, während das MC²-CCEI-ADAF-Netzwerk und Kolping nicht nachhaltig auf Systemebene sind.

Eine Mischform, die zu weitaus größerem Wachstum befähigt, stellen CARD und vor allem SEWA Bank dar. Letzterer ist es gelungen, einen funktionierenden Dienstleistungsansatz mit genossenschaftlicher Eigentumsstruktur und individuellen Mitgliedern im städtischen Bereich um einen Organisationsansatz im schwerer zugänglichen ländlichen Bereich zu erweitern.

4.8 Organisationskultur und die Bedeutung von Werten

Hintergrund

Ein weiteres Kennzeichen der institutionellen Ausgestaltung ist die Organisationskultur, vor allem die Beziehung der Organisation zu ihren Mitarbeitern und ihren Kunden/Mitgliedern. Die Wirkung von Werten, so-

zialen Normen und der ihnen zugrunde liegende Kultur, Religion oder Ethik auf eine MFI ist allerdings bislang nicht systematisch erforscht und wird z.T. heruntergespielt.⁷⁷

Funktionen von Werten

Die Fallstudien legen allerdings nahe, daß Werte und Normen in zweierlei Hinsicht funktional, in einer weiteren eher dysfunktional sein können. Werte beeinflussen das Ziel und die Vision der MFI selbst. Gegebenenfalls aber beeinflussen sie und Normen auch das "operative Geschäft".

Erstens fördern sie, sofern sie von den entscheidenden Vertretern der MFI geteilt werden, die Aufmerksamkeit der Institution für die Bedürfnisse der Kunden über die geäußerte monetäre Nachfrage hinaus. SEWAs holistische Sichtweise der Bedürfnisse ihrer Mitglieder ist ein Beispiel. Dies beeinflußt durchaus die Entwicklung geeigneter Partizipationsmechanismen und angemessener Leistungen.

Zweitens reduzieren Normen, die von Mitarbeitern und Kunden/Mitgliedern einer MFI geteilt werden, möglicherweise die oben eingeführten Agency-Kosten. Dies gelingt jedoch nur dann, wenn die Werte und Normen Transparenz im Verhältnis zwischen Kreditbearbeitern und Kreditnehmerinnen fördern. SEWA Bank und Kolping Indien sind Beispiele dafür, daß die Wertesysteme, die das Fundament ihrer Organisationen bilden - die gandhische Philosophie im ersten Fall, die christliche Religion im zweiten - Zugehörigkeitsgefühl und Loyalität begründen, die über die eigene Spar- und Kreditgruppe hinausgehen und sich auf die gesamte "Bewegung" beziehen. FECOAC und CARD haben zu einem gewissen Grade ihre eigene Organisationskultur schaffen können, die ebenfalls die Loyalität der Mitglieder/Kunden gegenüber ihrer Organisation fördert.

Es ist aber bemerkenswert, daß auch in diesen Organisationen monetäre und soziale Anreize existieren, sich an die Spielregeln zu halten und Kredite ordnungsgemäß zurückzuzahlen. Auch sie arbeiten oft mit Gruppen, auch in ihnen werden Gruppen zu dem unmittelbaren Zweck des Kreditzugangs gegründet, und auch hier werden Verstöße gegen die Regeln monetär sanktioniert. Inwieweit also die Kultur in der Organisation das unsystematische Kreditrisiko und die Kosten durch Kreditausfälle

⁷⁷ Vgl. Verhagen (2000), S.16.

tatsächlich reduziert, kann auf der Grundlage der vorhandenen Daten nicht festgestellt werden und wäre in jedem Fall schwierig zu messen.

Potentielle Konflikte

Außerdem kann die eventuelle positive Wirkung durch einen dritten Mechanismus zunichte gemacht werden. Wenn das zugrunde liegende Wertesystem Wohltätigkeit propagiert, kann es durchaus sein, daß die Kreditvergabe und Rückzahlungskontrolle der Mitarbeiter der Institution nicht aus wirtschaftlichen, sondern aus karitativen Motiven heraus erfolgt. Die Finanzdienstleistungen werden von den Kunden nicht als solche, sondern als soziale Leistung oder Wohltätigkeit aufgefaßt. Dann sinken die Bereitschaft der MFI, nachhaltige Zinsen zu verlangen, und die Zahlungsmoral der Kreditnehmerinnen. Der karitative Ansatz kann auch dazu verleiten, die Mitarbeiter nicht angemessen auszubilden und zu entlohnen.

Insgesamt zeigen die positiven wie negativen Erfahrungen der großen Organisationen SEWA Bank, ASA, aber auch Kolping, daß *sowohl* hohe Fachkompetenz im Mikrofinanzwesen *als auch* Motivation des Mitarbeiterstabs für die Verfolgung und Vereinbarkeit der Ziele der Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit entscheidend sind. SEWA Bank und ASA wählen junge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Sekundarschul- oder erster akademischer Ausbildung und bieten *“training on the job”* durch Kontakt zu Kollegen (ASA) und zu Kunden/Mitgliedern (SEWA Bank). SEWA Bank erweitert zur Zeit systematisch die Ausbildungskomponente des *“Exposure”* bei Kundinnen.⁷⁸ Die MC² vertrauen auf die lokale (verwandtschaftliche) Verbundenheit der Angestellten und der Finanziere (positive Konnotation der lokalen *“Eliten”* und ihrer Anbindung an die städtischen Gebiete). ASA vermeidet dies, um Subjektivität in der Kreditvergabe und Korruption zu verhindern. Die CVECA, die in isolierter Lage operieren, schulen Mitarbeiter aus den eigenen Reihen und beschleunigen deren Qualifizierungsprozeß durch erfolgsabhängige Entlohnung. Dieser Prozeß erweist sich zum Zeitpunkt der Untersuchung als notwendig, aber auch zeitaufwendig und damit sehr risikoreich.

“Ersatzkultur” des Lernens im Interesse der Kunden/Mitglieder

⁷⁸ Vgl. Nord-Süd-Dialog (2000).

Vor allem MMA und ASA zeigen, daß eine Kultur des Lernens und der Innovation innerhalb einer MFI systematisch gefördert werden kann. Im Fall der moldauischen Dorfkassen werden Ergebnisse aus einer eigenen Forschungszelle des Dachverbands MMA in die Entscheidungen der Leitung und der Mitgliederversammlungen eingespeist. Die Untersuchungen beziehen sich auf die eigenen Finanzdienstleistungen (Nachfrage, Akzeptanz, Alternativen, Zugangsbarrieren und Wirkungen), auf die verwendeten Methoden und Technologien sowie auf die langfristigen Marktchancen der Dorfkassen bei sich wandelnder Bevölkerungsstruktur. ASA hingegen vertraut auf eine außerordentlich "leichte" Struktur, in der diese Fragen in erster Linie von den Kreditbearbeitern im Feld und den Mitarbeitern der Zweigstellen beantwortet werden. Mitarbeiter erhalten Boni für gute Innovationsvorschläge. Die Zweigstellen und Außendienstmitarbeiter werden sporadisch einer kritischen Überprüfung durch das obere Management unterzogen. Die Entwicklung, die CARD dokumentiert hat, zeigt den Weg, den MFIs generell realistischerweise vor sich haben: Veranlaßt durch temporäre Krisen setzt CARD zunehmend auf die Dezentralisierung mittlerer Managemententscheidungen. Filialen sind als "*Cost and Profit Centers*" organisiert. Eine eigene Forschungs- und Kontrollabteilung erforscht z.B. Rückzahlungskrisen daraufhin, ob sie durch unangemessene Leistungen und Konditionen hervorgerufen werden.

4.9 Phasen und Krisen in der Entwicklung von Mikrofinanzinstitutionen

Hintergrund

Die Rechtsform, die Breite des Dienstleistungsangebots, das für die Ausrichtung und Zielsetzung der Organisation steht, und der Grad der Erreichung der Ziele Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit verändern sich im Zeitablauf. Sie sind Kennzeichen für die institutionelle Entwicklungsphase, in der sich eine MFI befindet.

Experimente und Lernen aus Erfahrung

Vor allem CARD und ASA bieten Beispiele dafür, daß erfolgreiche MFIs nicht notwendigerweise von Beginn an ihre endgültige Form finden.

Zum Beispiel das institutionelle Ziel oder die Rechtsform: Die genossenschaftliche Form, die relativ variable Spar- und Kreditdienstleistungen umfaßt, ist relativ stabil, wie FECOAC und SEWA Bank zeigen. Hingegen haben sowohl ASA als auch CARD entscheidende Umschwünge mitgemacht, die sie von breiten Anbietern sozialer Leistungen in spezialisierte und registrierte Finanzinstitutionen mit einem breiteren Angebot finanzieller Leistungen gewandelt haben. Ähnlich die Breitenwirksamkeit: Finanzinstitutionen treten in eine entscheidende Phase ein, wenn sie ihre Dienste auch Nicht-Mitgliedern oder anderen Bevölkerungsgruppen als bisher öffnen. Dies ist zum Beispiel der Fall bei FECOAC, deren lokale Genossenschaften zum Teil Gruppenkredite an ärmere Dorfbewohner vergeben, oder auch bei ASA und SEWA Bank, die systematisch ihr Wirkungsgebiet ausweiten.

Weniger eindeutig sind die Indikatoren der Nachhaltigkeit. In keinem Fall aber sind sie ohne zumindest temporäre Einbrüche angestiegen. *Institutionelle Entwicklung ist kein linearer Prozeß.*

Lernen aus Krisen

Krisen und daraus resultierende entscheidende Schritte in der institutionellen Entwicklung wurden in den untersuchten MFIs durch den Einbruch von Rückzahlungsraten und die plötzlich notwendige Erhöhung der notwendigen Wertberichtigungen verursacht (CARD 1995 und 2000, MC² 1999, SEWA Bank 1992: Einführung von Versicherungsleistungen). Die zugrundeliegenden Ursachen reichen vom Eintritt systematischer Risiken wie Naturkatastrophen oder ungünstigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen (SEWA Bank, MMA) bis hin zu unzureichender Kontrolle des Portfoliorisikos und der Rückzahlung. Andere Ursachen für eine institutionelle Krise liegen im entstehenden Mißverhältnis zwischen Ausleihkapital und Kreditnachfrage bei starker Expansion und in nicht rechtzeitig kompensiertem Versiegen von Finanzierungsquellen, das in der Regel bei subventionierter Finanzierung auftritt (CARD 1994). Krisen können auch durch unzureichende Mitarbeiterproduktivität hervorgerufen werden (CARD 1993). Schließlich sei erwähnt, daß eine weitere Ursache für Krisen oft der Wechsel der Leitung einer Einrichtung ist. Dieser Wechsel ist z.B. bei SEWA Bank / SEWA (in den 80er Jahren sowie 1995) aufgetreten und konnte in diesen Fällen durch gut und schnell gewählten Ersatz gelöst werden.

Die in den untersuchten Fällen feststellbaren Krisen haben die institutionelle Entwicklung beschleunigt, weil sie strategisch zur Weiterentwicklung der Institution genutzt wurden. Der Aufbau einer MFI ist ein Lernprozeß. MFIs müssen nicht von vornherein als Finanzinstitution aufgebaut werden, sie können auch erfolgreich aus Organisationen mit Nicht-Finanzansätzen hervorgehen.– In der Studie wurden allerdings nur relativ alte Institutionen berücksichtigt, d.h. solche, die vor oder im ersten Jahrzehnt der Mikrofinanzierungswelle gegründet wurden. Es wäre zu überprüfen, ob in jüngeren Institutionen die Lernprozesse schneller und weniger kostspielig ablaufen. Auch nahmen Institutionen, in denen Krisen nicht bislang positiv gelöst wurden, nicht an der Untersuchung teil. – Mit einiger Vorsicht kann geschlossen werden, daß die vielleicht wichtigste Eigenschaft erfolgreicher MFIs die Fähigkeit ist, Krisen als Chancen zu nutzen.

Daraus läßt sich die Empfehlung ableiten, daß MFIs Krisen für eine Selbstevaluierung, Überprüfung der Instrumente und weiteren Planung nutzen und sich dynamisch an den sich verändernden Kontext anpassen sollten. Eine wichtige Erfolgsvoraussetzung ist die Lernfähigkeit der Mitarbeiter und der Leitung. Eine Parallele zu modernen Organisationslehren, die auf eben diese Faktoren setzen, ist unübersehbar. Bei MMA, ASA, CARD und SEWA Bank werden selbstkritische Evaluierungen des jeweils Erreichten belohnt. Auch werden ausreichende Informationen über die Auswirkungen von Entscheidungen etwa über neue Produkte, Konditionen und Methoden besorgt. Dies trägt möglicherweise dazu bei, daß die Mitarbeiter und auch die Mitglieder/Kunden Entscheidungen mittragen und sich nicht als Folge des Richtungswechsels anderen Organisationen zuwenden.

4.10 Mikrofinanzinstitutionen im Wettbewerb

Hintergrund

Die Frage, inwieweit Wettbewerb die Qualität und Kundennähe sowie die Effizienz und Nachhaltigkeit von guten MFIs fördert und weniger erfolgreiche Mikrofinanzanbieter zum Aufgeben zwingt, rückt zum Zeitpunkt der Untersuchung ins Interesse der internationalen Debatte.⁷⁹ Praktische

⁷⁹ Vgl. z.B. Hoff/Stiglitz (1998).

Relevanz hat diese Frage allerdings bislang nur in sehr wenigen Regionen. Genannt werden vor allem Bangladesch – das Land, in dem ASA operiert – und die dichter besiedelten Teile Boliviens.⁸⁰

Die Wirkungen des Wettbewerbs

Mitglieder oder Kundinnen können sich von MFIs abwenden, wenn sie bessere alternative Zugänge zu Finanzdienstleistungen haben. ASA operiert in Bangladesch in einem Umfeld, in dem eine zunehmende und inzwischen sehr große Zahl von MFIs aktiv sind. Diese stehen in einem Wettbewerb um Kunden, der durch Kreditpreise, die Qualität und Flexibilität der Dienste sowie die Reputation der Organisationen bedingt zu sein scheint. Er findet allerdings nicht immer um einzelne Mitglieder oder Gruppen, sondern auch um Dörfer oder Einzugsbereiche statt. ASAs Konzept, durch Kosteneffizienz auf niedrige Preise und Kundennähe der Kreditbearbeiter zu setzen, scheint zumindest bislang zu funktionieren, denn ASA ist neben Grameen Bank und BRAC sehr schnell die dritte große MFI in Bangladesch geworden.

Eine relativ neue Form ist der Wettbewerb mit Institutionen des formalen Finanzsektors, die sich ausschließlich oder auch um Mikrofinanzkunden bemühen. Dazu zählen von Beginn an lizenzierte spezialisierte Neugründungen und kommerzielle Banken, die im Mikrofinanzbereich zunehmend, insgesamt aber immer noch zögerlich eine lohnende Markterweiterung sehen, sofern sie sich die Methoden der traditionellen MFIs zu eigen machen oder mit ihnen kooperieren.⁸¹ Die Grenzen zwischen MFIs – die den sogenannten semi-formellen Finanzsektor bilden – und Geschäftsbanken werden durchlässiger.⁸² Solche Institutionen, die nicht von vornherein armenorientiert sind, sind nicht in die Untersuchung einbezogen worden. Plausibel können dennoch als ihre Wettbewerbsvorteile die höhere Professionalität der Geschäftsbanken, die höhere Effektivität und Effizienz im Finanzgeschäft und die größeren zur Verfügung stehenden Mittel ins Feld geführt werden.

Das Beispiel der MC² zeigt aber, daß oft eben doch eine spezielle MFI gegründet wird, um die Zielgruppe zu erreichen. Der komparative Vorteil einer gut geführten MFI liegt darin, daß sie eben nicht nur zur Erschlie-

⁸⁰ Vgl. Christen/Rhyne (2000).

⁸¹ Vgl. Christen/Rhyne (2000).

⁸² Siehe z.B. Christen/Rhyne (2000).

ßung eines neuen Absatzmarktes gegründet wird, sondern ihre Initiatoren sich normalerweise eher dem Ziel der Bedienung armer Kundengruppen verpflichtet sehen und auch schon mehr Erfahrung im Umgang mit ihr haben. Dies gilt insbesondere, wenn es sich um MFIs handelt, die aus der Armutsorientierung heraus entstanden sind und in der Folge den Bedarf ihrer Zielgruppe an Finanzdienstleistungen gekommen sind.

Das Beispiel ASA schließlich zeigt die ambivalenten Wirkungen des Wettbewerbs zwischen MFIs: Zum einen fördert er institutionelles Lernen zur Verbesserung der Leistungen und kostensenkende Innovationen. Zum anderen wird gerade aus Ländern mit hoher Mikrofinanzdichte wie Bangladesch berichtet, daß Arme bei mehreren Institutionen Kunden werden und Kredite nur noch in eine Umschuldungsspirale umsetzen. Dies veranlaßt Beobachter der Mikrofinanzierung zunehmend, die Einrichtung von "*Credit Bureaux*", d.h. Auskunftsteilen über Kreditvergaben, zu fordern.⁸³ Die Errichtung scheitert jedoch in den meisten Fällen bisher am "*First-Mover*"-Nachteil, d.h. keine MFI möchte als erste die Initiative ergreifen und im Zweifelsfall die Aufbaukosten und Marktverluste tragen. Daher ist ernsthaft zu prüfen, ob es sinnvoll ist, die Kosten dieser Einrichtungen auf die MFIs und damit im Endeffekt auf die arme Bevölkerung abzuwälzen.

Anders liegt der Fall in den Dorfkassen Malis, die aus der Isolation heraus als gemeinschaftliche Unternehmen entstanden sind. Die im Vergleich zum Finanzvolumen relative hohen Transaktionskosten der Dorfkassen ermöglicht keine zweite Institution in einem Ort; bisher zumindest hat die Bevölkerung außer informellen Spar- und Kreditvereinigungen keine Alternative zu den Kassen. Die Funktion des Wettbewerbs, die Qualität eines Anbieters zu überwachen, scheint hier - zumindest im beobachtbaren Zeitraum von 14 Jahren - durch das institutionelle Arrangement der Selbstorganisation, Selbstverwaltung und sozialen Kontrolle und durch die Beiträge von technischer Zusammenarbeit ersetzt werden zu können.

Im Saldo ist Konkurrenz in einem auf privatwirtschaftlichen Beziehungen beruhenden Wirtschaftszweig, wie die Finanzdienstleistungen sie darstellen, durchaus als positiv zu bewerten, sofern sie die Zielgruppenerreichung ("Kundenorientierung") verstärkt.

⁸³ Vgl. Diskussionen im DevFinance-Listserver im Sommer 2000, www.agecon.ag.ohio-state.edu/ruralfinance. Die Funktion eines *Credit Bureau* erfüllt in Deutschland die Schufa.

Konkurrenz um Gebermittel

Schließlich besteht eine weitere wichtige Komponente des Wettbewerbs von Mikrofinanzinstitutionen und Kreditprogrammen in der Konkurrenz um die knappen Mittel der (subventionierenden) Geber. Es ist nicht auszuschließen, daß erhebliche Ressourcen der Organisationen für das aufwendige Verfassen von Förderanträgen und Berichten für diese Geber verwendet werden. Auch kann die große Mode der Mikrofinanzierung in der EZ zur willkürlichen Überfinanzierung einzelner MFIs führen. Im besseren Fall gibt die Konkurrenz um Geber Anreize, umfangreichere und verlässlichere kommerzielle Finanzierungsquellen im Land zu suchen und aus diesem Grund die eigene Nachhaltigkeit zu verbessern.

4.11 Finanzierungsbeziehungen und die Beziehungen zum formalen Finanzsektor

Anbieter von Mikrofinanzdienstleistungen können den formalen Finanzsektor ihres Landes nicht vernachlässigen, auch wenn sie für sich eine andere Nische erschlossen haben. Sie müssen dort ihre Aktiva finanzieren, wenn keine Geber- und Spendenmittel zur Verfügung stehen und die Kapitalbildung die Multiplikatorwirkung der Spareinlagen der Kunden/Mitgliedern (deren Bedeutung zunehmend anerkannt wird⁸⁴) übersteigen soll. Die Finanzierung bei Geschäftsbanken und, je nach Struktur des Finanzsektors, bei Entwicklungsbanken und der Zentralbank ist für MFIs lebenswichtig.

Einer Finanzinstitution stehen, stark vereinfacht ausgedrückt, folgende Kapitalquellen zur Verfügung: unter Eigenkapital fallen Anteile von Eignern bzw. Guthaben von Mitgliedern, Kapital- und Ergebnisrücklagen; unter Fremdkapital fallen Verbindlichkeiten in Form von Spareinlagen, kommerziellen oder subventionierten Krediten im Finanzsektor, speziellen Schuldverschreibungen.

Die externe Finanzierung durch nicht-subventionierte Kredite ist in beiden institutionellen Grundformen unterschiedlich wichtig: Für dienstleistungsorientierte MFIs sind die Rentabilität des Eigenkapitals und die Hebel-

⁸⁴ Siehe hierzu z.B. Wisniewski (1998).

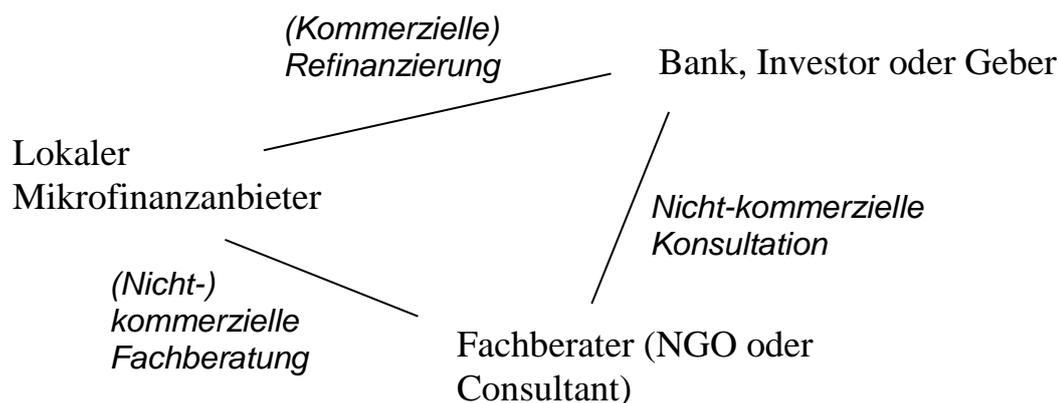
wirkung (*“leverage”*) des Eigenkapitals für die Mobilisierung von Fremdkapital eine entscheidende Zielgröße. Ihr Fremdkapital umfaßt sowohl Spareinlagen als auch (weiche oder) kommerzielle Anleihen. Eine als Finanzinstitution registrierte MFI kann durchaus kurz- und langfristige Geldmarkt- bzw. Finanzierungsinstrumente einsetzen, wenn sie hinreichend rentabel ist und über die notwendige Kompetenz im Liquiditäts- und Finanzmanagement verfügt.

Genossenschaftlich organisierte MFIs streben ihre interne Finanzierungsfähigkeit aus Eigenkapital und Spareinlagen (z.B. gemessen in der *“capital self-sufficiency”*)⁸⁵ und damit eine möglichst geringe Abhängigkeit von Kapitalgebern an. Wenn eine MFI nicht selbst als Finanzinstitution oder Bank registriert ist, sind bei Banken nur teurere Geschäftskredite erhältlich. MFIs, die nicht über ausgewiesene Qualität, Stabilität und Nachhaltigkeit verfügen oder solchen, die nicht die Rechtsform eines Unternehmens haben, stehen oft selbst diese Kredite nicht offen.

Die Ausgestaltung der Finanzierung im formellen Sektor kann auch weniger anonym als am Geldmarkt geschehen. Dies zeigt die Konstruktion zwischen CCEI Bank, den Dorfbanken MC² und der NGO ADAF sowie eine ähnliche Beziehung zwischen den moldauischen Dorfkassen, den finanzierenden Banken und der MMA. Die Motivation der CCEI Bank, im ländlichen Raum aktiv zu werden, liegt in einer Mischung aus sozialer und (gesellschafts-)politischer Motivation und der Erschließung eines Absatzmarktes, der sich dank des Einsatzes der MC² und der unterstützenden Organisation zu lohnen scheint. Für die MC² und die moldauischen Dorfkassen ist diese Vertragsform wegen der geringeren Transaktionskosten vorteilhaft. Sie läuft langfristig allerdings Gefahr, potentielle positive Wirkungen des Wettbewerbs um Finanzierungsquellen zu reduzieren.

Abbildung 3: Funktionen und Institutionen der Mikrofinanzierung

⁸⁵ Eine Organisation hat *“capital self-sufficiency”* erreicht, wenn sie ihren Mittelbedarf aus Eigenkapital und Reserven decken kann. Für eine genossenschaftlich organisierte Organisation kann der Teil der Spareinlagen von Mitgliedern addiert werden, der für Kreditoperationen verwandt werden kann, ohne die erforderliche Reservequote zu beeinträchtigen. Dieser Teil der Einlagen kann demnach als Eigenkapital verstanden werden. – Ob Einlagen von Genossenschaftsmitgliedern als Eigen- oder Fremdkapital verbucht werden sollen, ist allerdings in der Praxis umstritten, vgl. FAO & GTZ (1999), S. 32.



Quelle: in Anlehnung an UNCDF (1999), S. 28.

Eigenkapitalbeteiligungen

Die Gewinnung von (lokalen oder internationalen) Eigenkapitalgebern, die einen monetären und/oder sozialen Ertrag ihres langfristigen Engagements erwarten, geht über die Kreditfinanzierung des Portfolios hinaus. Investoren bekommen über eine Stimme in der Eigentümerversammlung Einfluß und eine institutionelle Verbindung zu einer MFI. Bei CARD und ASA wird diese Entscheidung, lokale oder internationale Eigenkapitalgeber zu gewinnen, nicht von den Gebern getroffen, sondern wohlüberlegt von den bisherigen Eignern und Leitern der Organisation selbst. So sollen Spannungen und Verschiebungen der Einflußnahme und Zielsetzungen der Anteilseigner verhindert werden.⁸⁶

Apex-Organisationen

Schließlich sei die Rolle erwähnt, die Dachorganisationen von MFIs spielen können. Von den untersuchten Fällen operiert ASA in einem Land mit einer Apex-Organisation, dem PKSF.⁸⁷ ASA betont die Wichtigkeit des PKSF für die eigene Finanzierung, wobei Anleihen bei PKSF nicht rein kommerziell sind, sondern letztendlich zum großen Teil aus öffentlichen, subventionierten Mitteln stammen. Die Genossenschaften in Ecuador und

⁸⁶ Unabhängig davon, ob Eigentümer aus den Reihen der Kundinnen, der Mitarbeiterinnen oder Außenstehender stammen, sind in jedem Fall funktionale, transparente und einfache Abstimmungsregeln und Mitspracherechte der Eigentümerversammlung aufzustellen. Dies kann ein mühseliger Prozeß sein.

⁸⁷ Vgl. Gonzalez-Vega (1998), Anhang 1 (PKSF).

die CVECA in Mali gründeten als genossenschaftliche, aus Spareinlagen finanzierte Mikrofinanzinstitutionen ebenfalls kleinere sogenannte “*Second Tier*” – Dachorganisationen.⁸⁸ Hingegen ist PKSF in Bangladesch, dem Land mit florierender Mikrofinanzlandschaft, als einer der bisher wenigen wichtigen und funktionierenden Dachverbände auf nationaler Ebene aus der Initiative vieler unterschiedlicher MFIs entstanden. PKSF wurde auf Eigeninitiative aktiver MFIs hin gegründet, repräsentiert aber keineswegs nur die großen MFIs und bemüht sich, auch neuen und kleinen MFIs offenzustehen.

Die Liste der Funktionen, die Apex-Organisationen üblicherweise erfüllen sollen, wirft die Frage auf, ob sie nicht andere förderliche Rahmenbedingungen für MFIs ersetzen: eine gute Anbindung an die formalen Finanzinstitutionen für Finanzierung und Ausbildung, ggf. auch Beratung und Prüfung, flexiblere Bestimmungen der Bankenaufsicht und Finanzsektorregulierung im Hinblick auf die Standards von Buchhaltung, Rechnungslegung und Publizität. Welche Lösung ist für MFIs erstrebenswerter und welche ist schneller erreichbar? Die Initiativen von ASA, SEWA Bank und CARD für Apex-Einrichtungen sowie die Anbindung der FECOAC und CVECA an solche sprechen dafür, daß die Apex-Lösung, d.h. die Schaffung einer neuen Struktur, die dem Mikrofinanzsektor nahesteht, einfacher, wenn auch nicht unbedingt effizienter und effektiver zu sein scheint als die Reform bestehender, staatlich kontrollierter oder dem formalen Finanzsektor zuzuordnenden Einrichtungen. Auch sei im Vorgriff auf die folgenden Kapitel erwähnt, daß neuere Initiativen, Investitionsfonds für Mikrofinanzinstitutionen einzurichten, einige Funktionen von Apex-Organisationen hinsichtlich Beratung, Politikgestaltung und Geberkoordinierung beinhalten. Sie kombinieren diese mit einer stärkeren Beteiligung von Gebern und anderen Investoren, die als Anteilseigner einer MFI folglich größere Mitspracherechte genießen als traditionelle Geber.

4.12 Rolle von Finanzsektor- und Wirtschaftspolitik

Hintergrund

Die gesunde Entwicklung einer MFI hängt von den Spielräumen ab, die ihr

⁸⁸ Wie bereits erwähnt, geschieht dies aus Gründen der Expansion und der Fixkostendegression von Verwaltung und Finanzmanagement.

das Finanzsystem eines Landes gewährt. Die Bedeutung dieser Spielräume wird oft unterschätzt, obwohl gerade die Grauzone staatlicher Aufsicht und Steuerpflicht eines der wichtigsten Kennzeichen des informellen Wirtschaftssektors ist und ebenso des informellen und des semi-formellen Finanzsektors. Die Regulierung des Finanzsektors betrifft vor allem Rechtsform, Kapitalstruktur, Finanzierungsinstrumente, Reserven, Risikoabsicherung und Publizität von Institutionen, die Spar- und Kreditdienstleistungen anbieten. Die Bankenaufsicht überwacht die Erfüllung der Regulierungsvorschriften. Ihr Hauptzweck liegt im Schutz der Sparer und der Stabilität des Finanzsektors.⁸⁹

Finanzsektorpolitik

Für eine MFI ist entscheidend, ob und zu welchem Zeitpunkt eine Rechtsform gewählt wird, die sie offiziell zu einem Bestandteil des Finanzsektors macht, ihr bankengemäße Finanzierungsformen erlaubt und sie der Bankenregulierung und Aufsicht unterstellt. Für junge, aufkeimende MFI stellen Finanzsektorregulierungen theoretisch eine Hürde dar. In der Praxis aber setzten die MFI sich oftmals darüber hinweg, und dieses wurde von staatlicher Seite aus geduldet. Mindestkapitalvorschriften und Liquiditätsanforderungen sind für CARD, ASA und SEWA Bank im ländlichen Bereich in der Tat eine Hürde auf dem Weg der institutionellen Entwicklung. Aus Sicht der Regulierung sind sie jedoch zu rechtfertigen, weil diese Organisationen große Zahlen von Sparern bedienen und ggf. eine kritische Mindestgröße für Einflüsse auf die Stabilität des Finanzsektors erreichen. Problematisch ist, wenn die Gesetzgebung restriktiv vorschreibt, welche Rechtsformen überhaupt möglich sind. Die Dorfkassen in Mali zum Beispiel operieren in einem der Länder, in denen das erst 1998 verabschiedete PARMEC Gesetz fast ausschließlich genossenschaftlichen Organisationen das Angebot von Mikrofinanzdienstleistungen erlaubt; die Genossenschaften in Ecuador unterliegen angesichts einer Situation von Hyperinflation und Destabilisierung des Finanzsektors obsoleten Bestimmungen.⁹⁰ Die Standardisierung finanzwirtschaftlicher und buchhalterischer Abläufe schließlich dient der Transparenz und der Wahrhaftigkeit der finanziellen Berichterstattung der Institutionen. Sie erweist sich jedoch gerade für junge und nicht aus professionellen Banken

⁸⁹ Vgl. Women's World Banking (1995).

⁹⁰ Vgl. CGAP (2000b), S. 8; Bericht DGRV am 11. 4. 2000.

hervorgegangenen MFIs als schwierig (vgl. die z.B. Berichte von CARD und SEWA Bank). Einzelne Vorschriften, wie z.B. unangemessen hohe absolute Eigenkapitalvorschriften für Banken oder die Alterskategorien für die Risikobewertung von Kreditrückständen, sind unangemessen für MFIs.⁹¹ Das Finanzsystem sollte einer MFI in ihren entscheidenden Handlungsvariablen wie der Zinssetzung keine Beschränkung auferlegen (vgl. z.B. die Probleme der SEWA Bank vor 1994) und muß institutionelle und operative Experimente wie die Gruppenhaftung oder die Vergabe unbesicherter Kredite billigen. Die Eigenkapitalvorschriften sollten sich eher an relativen Kennzahlen, insbesondere am Verhältnis der risikobewerteten Aktiva zum Eigenkapital festmachen.⁹² Das Agieren in Grauzonen kann die MFIs allerdings verwundbar gegen unvorhergesehene Eingriffe von staatlicher Seite machen, wenn auch in den untersuchten Fällen willkürliche Behinderungen der Arbeit von MFIs nicht beobachtet werden konnten.

Dieses Risiko läßt auch Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit zurückhaltend sein. Können MFIs trotz der Regulierungen "heranreifen", stellen Regulierungen jedoch nach einer gewissen Zeit Anreize dar, sich zu professionalisieren. CARD liefert ein Beispiel: CARD transformiert sich in eine Bank und "unterwirft" sich damit den Regulierungen im Hinblick auf Kunden und auf Finanzierung, um auf sicheren Füßen zu stehen. Der CARD Bank eröffnen sich damit neue Geschäfts-Dimensionen.

Regulierungen sind aus Sicherheitsaspekten und im Interesse der Sparer notwendig, können aber auch Initiativen im Keim ersticken. Wenn sich MFI in Grauzonen bewegen müssen, dann sollten für sie möglichst bald angemessene Regulierungen geschaffen werden.

Sonstige Rahmenbedingungen

Neben der auf das Finanzsystem bezogenen Ordnungspolitik haben auch die makroökonomische und die gesellschaftspolitische Lage und Steuerung großen Einfluß auf die Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit von Mikrofinanzoperationen in einem Land. Bezeichnend ist, daß fast alle untersuchten MFIs unter zeitweise instabilen Bedingungen operiert haben, jedoch nicht in akuten makroökonomischen oder politischen Krisenzeiten entstanden sind. Die Beispiele der Dorfkassen in Mali, der Republik Moldau und in Kamerun zeigen, daß bei instabilen gesellschafts-

⁹¹ Siehe hierzu z.B. Ledgerwood (1998), S.23ff.

⁹² Vgl. Ledgerwood (1998), S. 224f.

politischen oder ungünstigen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen MFIs kleiner, eher auf die eigenständige Innenfinanzierung angewiesen oder weniger nachhaltig bleiben.

FECOAC in Ecuador verwendet in der Situation von Hyperinflation und Destabilisierung des Finanzsektors Instrumente wie die Anbindung an eine externe Ankerwährung oder floatende Zinssätze. Dies kann das Überleben der Institution zumindest solange sichern, wie die Kunden auf die Rückkehr von Geldstabilität und einem funktionierenden Finanzsektor vertrauen. Solche Maßnahmen kann eine MFI jedoch nur zur Überbrückung tragen. Generell ist die Förderung von MFIs in Ländern mit dauerhaften makroökonomischen Instabilitäten, v.a. mit hohen und akkumulierten Inflationsraten, kein sinnvoller Einstieg in die Armutsbekämpfung.

Beitrag zur Finanzsektorentwicklung

Schließlich zeigen aus ordnungspolitischer Sicht die Beispiele der CVECA, ASA, SEWA Bank und MMA, daß, von einigen MFIs angeregt, ein ganzer Wirtschaftszweig entstehen kann. Er ist nach privatwirtschaftlichen Prinzipien angelegt, zielt im besten Fall auf Bestand der Institutionen ab und hat dabei die Erreichung Armer und die Reduzierung der Armut eindeutig zum Ziel. Er kann der armen Bevölkerung Öffentlichkeit und "Sichtbarkeit" schaffen.

Angemessene finanzsektorpolitische Regulierungen bieten diesem Zweig einen wichtigen Anreiz, sich zu professionalisieren. MFIs unterwerfen sich Regulierungen, um im Hinblick auf Kunden und Finanzierung auf sicheren Füßen zu stehen.

4.13 Rolle der Entwicklungszusammenarbeit

Hintergrund

Ein zentrales Thema der Untersuchung ist, daß Mikrofinanzierung zum Erreichen der Armen von nachhaltigen lokalen Institutionen abhängt. Abschließend ist zu fragen, inwieweit die finanzielle und technische Förderpolitik von Gebern die Ziele und Instrumente der lokalen Institutionen beeinflussen und inwieweit dies förderlich ist. Dabei sei zunächst betont, daß die bahnbrechenden Institutionen wie die Grameen Bank und einige lateinamerikanische MFIs und auch die meisten hier untersuchten Fälle

auf lokale Initiativen zurückgehen. Sie wurden von der EZ *nach* der Gründung unterstützt, weil die EZ armutsorientierten Vorhaben Priorität einräumte und erst nach dem Anfangserfolg der Mikrofinanz*institutionen* ihrer Verwurzelung im Finanzsektor zunehmend Beachtung schenkte. Mit dem zunehmenden Interesse der EZ an der Mikrofinanzierung nimmt auch der Anteil an MFIs zu, die auf Geberinitiative gegründet wurden und damit anderen Zugang zu gesammelter Erfahrung und Fördermitteln haben.

Gemischte Erfahrungen

In den untersuchten Organisationen wurde ein großer Teil der Palette an Förderinstrumenten eingesetzt, die internationale Akteure verwenden können, hauptsächlich die bereits erprobten Instrumente der Technischen Zusammenarbeit (Fachberatung und Ausbildung), verlorene Zuschüsse und zinssubventionierte Kredite. Vor allem Kolping, die CVECA, die MC², die MMA und CARD sind zum großen Teil durch externe Hilfen in Aufbau- und Expansionsphasen gefördert worden. SEWA Bank, ASA und die FECOAC nutzen externe Hilfen in unterschiedlichem, insgesamt aber geringerem Maße, vorzugsweise um in neue und schwierigere Märkte, d.h. zu besonders armen oder geographisch bzw. sozial isolierten Kundengruppen vorzudringen.

Außer einer Selbstevaluierung CARDS, in die auch die Geberorganisationen einbezogen waren, wird das Verhalten der Förderorganisationen – und dies gilt für Fachberatung ebenso wie für Finanzierungshilfen - weder von ihnen selbst noch von den MFIs bisher systematisch und kritisch untersucht.⁹³ Während die Vertreter der MFIs sich im allgemeinen positiv über die Art der erfahrenen EZ äußerten, ist doch mindestens in den Fällen CARDS und SEWA Banks belegt, daß Intransparenz über Standards, Unvorhersehbarkeit und Langsamkeit des Mittelabflusses und der Mittelverwendung sowie aufwendige Berichterstattungen, die mehr dem Informationsbedarf der Geber als dem der MFIs entspricht, Ressourcen der Institutionen in Anspruch genommen haben. Bezeichnenderweise liegen Berichts- und Leistungsstandards nur für MFIs, nicht aber für die Institutionen der EZ selber vor.

In fast allen untersuchten Fällen haben mehr als eine Förderinstitution

⁹³ Vgl. Osner/Rojahn (1998).

eine MFI unterstützt, ggf. zeitlich hintereinander. Ein klares Muster (welche Art von Geberinstitution welche Art von MFI fördert), läßt sich nicht immer feststellen; Komplementarität von unterschiedlichen EZ-Instrumenten und Einrichtungen mit unterschiedlichen Entwicklungsphasen der MFIs ist nicht selbstverständlich. Die Kooperation von Gebern wird bestenfalls fallweise geregelt. Es ist kritisch zu fragen, ob Transparenz in der Zielsetzung und den Strategien von Gebern nicht Verfahren vereinfachen und Ressourcen sparen könnten.

Technische Zusammenarbeit – Übereinstimmende Ziele?

Fachberatung war bei SEWA Bank, ASA und CARD subsidiär zu den Anstrengungen der Organisationen in der Planung von Zielen, Strategien, Produkten, Operationen sowie Buchhaltungs-, Management- und Informationssystemen. In keinem Fall hat technische Expertise von außen die Führungsqualitäten der MFI-Leiter selbst ersetzt. Sie kann aber von kritischer Bedeutung sein, um eine Institution, die eine gute Leitung hat, auch fachlich kompetent und nachhaltig zu machen. Fachberatung konnte einerseits den MFIs bei der Analyse der eigenen Situation behilflich sein, alternative Entscheidungsmöglichkeiten aufzeigen und fehlendes Detailwissen liefern.

Andererseits haben Förderorganisationen in den untersuchten Fällen den organisationsinternen Diskurs über die Ziele Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit und die damit verbundenen Konsequenzen für die Kreditvergabe beeinflusst. Es ist auf der Basis der vorliegenden Informationen nicht auszuschließen, daß in einigen Fällen, z.B. bei ASA oder den MC², Bestrebungen, bestimmte Zielgruppen zu bedienen, als Konditionen von Geberseite, nicht etwa aus der Zielsetzung der MFI selbst heraus formuliert wurden. Ist dies der Fall, wäre zu fragen, inwieweit die jeweilige MFI selbst anstrebt, nachhaltige Strategien und Finanztechnologien zu entwickeln, um schwierige Zielgruppen zu erreichen. Die entwicklungspolitische Ausrichtung und fachliche Orientierung der Förderorganisationen beeinflusst, welche Zielgewichtung sie in der Prüfung und Beratung der MFIs anlegen, wobei die Transparenz der eigenen Ziele und die Qualität der Beratung nicht immer konsistent sind. Beispielsweise werden aufwendige aktivitätsbezogene Berichterstattungen nach bestimmten Formaten zusätzlich oder anstelle des für eine MFI essentiellen finanzwirtschaftlichen Berichts- und Planungsinstrumentariums angefordert.

In einigen weiteren Fällen galt es, Übereinstimmung zwischen der MFI und potentiellen Gebern über institutionelle Grundformen, Methoden, Preispolitik und das Ausmaß an nicht-finanziellen Dienstleistungen zu erzielen. Verhandlungen darüber erweisen sich manchmal als schwierig, langwierig und damit kostspielig für beide Seiten. Je klarer die Zielsetzungen und Prinzipien, die MFI und Fördereinrichtung verfolgen, formuliert sind, desto weniger aufwendig und eventuell enttäuschend gestalten sich solche Verhandlungen, die für eine nach Unterstützung suchende MFI große "versunkene" Kosten bedeuten.

Schließlich ist die zeitliche Gestaltung von technischer Zusammenarbeit wichtig, wie etwa die Beispiele SEWA Banks, der CVECA und CARDS zeigen. Die Präsenz von Langzeitexperten ist im Einzelfall ebenso kritisch zu prüfen wie der vorschnelle Rückzug oder Sparen bei Ausbildungskomponenten für das Personal der MFI selbst.

Finanzielle Zusammenarbeit

Im Hinblick auf Finanzierungsbeiträge ergibt sich folgendes: Junge (insbesondere kleine) MFIs können mit Subventionen in ihre Infrastruktur, die sachgerechte Aus- oder Weiterbildung ihrer Mitarbeiter und die Planung des eigenen Ansatzes investieren (MMA) und Fachberatung von außen finanzieren (SEWA Bank, MMA, CARD).⁹⁴ Solche Subventionen tragen dann und nur dann zur Nachhaltigkeit bei, wenn sie zeitlich begrenzt sind. Subventionen für Sachinvestitionen und das Kreditkapital werden von SEWA Bank, ASA und den MC² nach der Aufbauphase für Investitionen in Pilotvorhaben verwendet, die über das bereits bestehende Geschäft hinausgehen und nicht aus den Kreditzinsen der vorhandenen Kunden gedeckt werden sollen. Dazu zählten vor allem Ausgaben für die Erforschung neuer und schwieriger Märkte. Der Kolping Trust schließlich frischt das gesamte, kontinuierlich schrumpfende Kreditportfolio und einen Teil der operativen Aufwendungen mit unregelmäßig eintreffenden Spenden auf und ist daher stark in seinen Planungs- und Expansionsmöglichkeiten eingeschränkt.

Nach der Aufbau- und Experimentierphase unterscheiden sich die Her-

⁹⁴ Diese Subventionen in der Aufbauphase sind analog dem oft für junge Industrien geforderten "Infant Industry"-Schutz gegen Importe aus reiferen Industrien, vgl. Morduch (1999). Ebenso wie für den Zollschatz ist zu fragen, wie treffsicher die Geber von Subventionen potentiell nachhaltige und breitenwirksame MFIs auswählen können und wie Subventionierung zeitlich befristet werden kann.

angehensweisen an Finanzierungsbeiträge für genossenschaftliche und dienstleistungsorientierte MFIs. Genossenschaften werden vom Prinzip der Innenfinanzierung und Eigenständigkeit (*“capital self-sufficiency”*) getragen; (subventioniertes) Geld von außen untergräbt den Anreiz für umsichtiges Management des Kapitals der eigenen Mitglieder. Nicht genossenschaftlich strukturierte Organisationen sind bestrebt, zusätzliches Fremdkapital durch gesundes Management und entsprechende Renditeaussichten anzuziehen.

Insbesondere für sie ist zu fragen, inwieweit nach einer Anschubsubvention weiche EZ-Kredite sinnvoll sind. Sie werden wie bei Kolping und SEWA Bank im ländlichen Bereich oft zur Finanzierung der Operationen, des Kreditkapitals und ggf. der Kreditausfallrückstellungen verwendet. ASA hingegen hat nach eigener Aussage relativ früh die finanzielle Eigenständigkeit für das Kerngeschäft angestrebt und zieht (allerdings ebenfalls relativ günstige) Kredite der heimischen Apex-Organisation PKSF ausländischen Gebermitteln vor.

Wenn auch in den vorliegenden Fällen nicht belegt, ist in diesem Zusammenhang wichtig, daß im Einzelfall sehr sorgfältig zu prüfen ist, subventionierte Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Folgen *bisheriger* nicht nachhaltiger Kreditvergabe mit den entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen zu bereinigen.⁹⁵ Auch wenn dies eine technisch sinnvolle Maßnahme ist, kann sie nur dann zum Erfolg führen, wenn die Mitarbeiter der MFI, die für das Kreditportfolio zuständig sind, dazu bereit sind und wenn sie kontrolliert und ggf. sanktioniert werden können, falls sie die *neuen strengeren* Regeln nachhaltiger Kreditvergabe nicht einhalten. Es ist in keinem Fall angebracht, das gesamte Kreditportfolio oder Kreditausfallrückstellungen aus subventionierten Krediten zu finanzieren, weil damit auch hier der Anreiz für umsichtiges Management und Rückzahlungskontrolle recht gering ist. So hat ASA eigenen Angaben zufolge in der Tat von Anfang an versucht, den Geberbeitrag zur Finanzierung ihrer Aktiva und der operativen Kosten gering zu halten. Weiche Kredite von internationalen (multi- oder bilateralen) Gebern sind zudem nur dann zu rechtfertigen, wenn auf dem nationalen Finanzmarkt keine Kredite zu Konditionen, die der jeweiligen Entwicklungsphase der MFI angemessen

⁹⁵ Diese Folgen sind die Abschreibung verlorener Kredite, die zur Minderung der Aktiva und des Kapitals führt, die Bewertung des Kreditrisikos (portfolio at risk) und die Bildung entsprechender Wertberichtigungen und Rückstellungen für Kreditausfälle.

sind, erhältlich sind. Der Beitrag der EZ ist auch in den untersuchten Fällen *im nicht erreichten Idealfall* ein Anreiz, mit den vorhandenen, zeitlich befristeten Mitteln die Institution für eine langfristige kommerzielle Finanzierung rentabel zu machen.

Neue Formen der Finanziellen Zusammenarbeit

Schließlich sind die bereits erwähnten Eigenkapitalbeteiligungen auch für Geber eine Möglichkeit, dauerhaft Kapital zur Verfügung zu stellen.⁹⁶ Eine Voraussetzung ist, daß das Statut der jeweiligen EZ-Organisation Beteiligungen an privatwirtschaftlichen Strukturen wie MFIs erlaubt. In den untersuchten Fällen sind keine Erfahrungen mit Eigenkapitalbeteiligungen oder anderen Formen wie Venture Capital oder Mitteln aus spezialisierten Investitionsfonds belegt. Die Frage, inwieweit Geber eine Stimme im Aufsichtsrat einer MFI bekommen sollen, ist im Einzelfall genau zu prüfen.

In eine finanzsektorpolitisch und makroökonomisch ausgerichtete Fortführung des Forschungsvorhabens könnte diese Komponente, wie auch der Vergleich zu alternativen Angebotsformen von Mikrofinanzdienstleistungen, einbezogen werden.

⁹⁶ Im Gegensatz zu Krediten an die MFIs verbessern Eigenkapitalbeteiligungen die Kapitalstrukturkennzahlen und könnten eher Hebel- und Signalwirkung haben, kommerzielle Kapitalgeber anzuziehen, vgl. UNCDF (1998), S. 9f.

Anhänge

Anhang 1: Liste verwandter und weiterführender Literatur

Anhang 2: Zeitplan des Vorhabens

Anhang 3: Kurzdarstellungen der Fallstudien

Anhang 4: Beteiligte am Forschungsvorhaben

Anhang 5: Terms of Reference des Vorhabens

Anhang 1: Liste verwandter und weiterführender Literatur

- BARNES, Carolyn und J. SEBSTAD (2000): Guidelines for Microfinance Impact Assessments, Discussion Paper for the Third Virtual Meeting of the CGAP Working Group on Impact Assessment Methodologies, October 18-19, 1999. Washington, DC, USAID - AIMS Project Paper, März.
- BHATT, Ela R. (2000): Microcredit: More than Access to Money. Speech at the Women 2000, Gender Equality, Peace and Development for the 21st Century, United Nations Conference at High Level Panel on June 5, 2000 in New York. Ahmedabad, SEWA, Manuskript, Juni.
- BRAND, Monica (1998): New Product Development for Microfinance. Technical Notes Number 1: Evaluation and Preparation, Number 2: Designing, Testing and Launch. Washington, DC, Microenterprise Best Practices - DAI, Januar und Oktober.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (BMZ) (1994): Sektorkonzept Finanzsystementwicklung. Bonn, BMZ aktuell Nr. 046.
- CGAP (2000a): CGAP Information sheet, e-mail Beitrag zum Devfinance Listserver am 20. 11. 2000, www.agecon.ag.ohio-state.edu/ruralfinance
- CGAP (2000b): The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance. Washington, DC, CGAP Occasional Paper No. 4, April.
- CGAP (1998): Cost Allocation for Multi-Service Microfinance Institutions. Washington, DC, CGAP Occasional Paper No. 2, April.
- CGAP (1997): CGAP Working Group Impact Assessment Methodologies, Report of Virtual Meeting April 7-19, 1997, Highlights and Recommendations, Discussion Paper von David Hulme, Mai.
- CGAP (1996): Microcredit Interest Rates, Washington, DC, CGAP Occasional Paper Number 1, August.
- CHEN, Martha Alter und E. DUNN (1996): Household Economic Portfolios. Washington, DC, USAID - AIMS Desk Study, Microenterprise Impact Project, Juni.
- CHRISTEN, Robert Peck und E. RHYNE (2000): Microfinance enters the Marketplace. Washington, DC, USAID.

- CHRISTEN, Robert Peck et al. (1995): Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs. Washington, DC, USAID Program and Operations Assessment Report No. 10, Juni.
- COOK, Paul (2001): Finance and Small and Medium-Sized Enterprise in Developing Countries, in: Journal of Developmental Entrepreneurship 6 (2001) 1, S. 17-40.
- DONOR WORKING GROUP (1995): Small and Microenterprise Finance: Guiding Principles for Selecting and Supporting Intermediaries. Washington, DC, USAID Microenterprise Development Brief Number 11, September.
- DOYLE, Karen (1998): Microfinance in the Wake of Conflict: Challenges and Opportunities. Washington, DC, Microenterprise Best Practices - DAI, Juli.
- DUNFORD, Christopher (2000): In Search of "Sound Practices" for Microfinance, in: Journal of Microfinance 2 (2000) 1, S. 6-12.
- EDGCOMB, Elaine und L. Barton (1998): Social Intermediation and Microfinance Programs: A Review of Current Practices. Washington, DC, Microenterprise Best Practices – DAI, August.
- FLICK, Uwe (1995): Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften. Reinbek bei Hamburg.
- FRY, Maxwell J. (1995): Money, Interest and Banking in Economic Development. Baltimore, London.
- FAO & GTZ (1999): Sources of Funds for Agricultural Lending, Rom und Eschborn, FAO & GTZ, Agricultural Finance Revisited Series No. 4.
- GIBBONS, David und A. SIMANOWITZ (1999): Cost-Effective Targeting: Two Tools to Identify the Poor, Operational Manual. Seremban, Cashpor & SEF.
- GONZALEZ-VEGA, Claudio (1998): Microfinance Apex Mechanisms: Review of the Evidence and Policy Recommendations. Report prepared for the CGAP-OSU Research Project on Microfinance Apex Mechanisms. Columbus, OH, The Ohio State University, Rural Finance Program, August.

- GULLI, Hege (1998): *Microfinance and Poverty. Questioning Conventional Wisdom.* Washington, DC, IADB.
- HANNIG, Alfred und S. WISNIWSKI (Hrsg.) (1999): *Challenges of Microsavings Mobilization – Concepts and Views from the Field.* Eschborn, GTZ.
- HEMMER, Hans-Rimbert (1999): *Institutionenökonomische Ursachen der Armut – theoretische Überlegungen und entwicklungspolitische Folgerungen.* Referat auf dem Seminar des Vereins für entwicklungsökonomische Forschungsförderung, Gießen und Limburg, 14. – 17. Januar 1998.
- HULME, David und P. MOSLEY (1998): *Microenterprise Finance: Is There a Conflict Between Growth and Poverty Alleviation.* in: *World Development* 26 (1998) 5, S. 783-790.
- HULME, David und P. MOSLEY (1996): *Finance Against Poverty, Volumes I and II.* London.
- JAFFEE, D. und K. Th. RUSSELL (1976): *Imperfect Information, Uncertainty, and Credit Rationing,* in: *Quarterly Journal of Economics* 90 (1976) S. 651 – 666.
- KRAHNEN, Jan Pieter und R. H. SCHMIDT (1994): *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty-Oriented Banking.* Boulder, CO.
- LEDGERWOOD, Joanna (1998): *Microfinance Handbook. An Institutional and Financial Perspective.* Washington, DC, The World Bank – Sustainable Banking with the Poor.
- LIPTON, Martin, und M. RAVAILLON: *Poverty and Policy,* in: BEHRMAN, Jere, und T. N. SRINIVASAN (Hrsg.): *Handbook of Development Economics,* Vol. IIIB, Amsterdam, S. 2553-2657.
- MBP (2000): *Microfinance and HIV/AIDS. Reader.* Washington, DC, Microenterprise Best Practices - DAI, September.
- MCKERNAN, Signe-Mary (1996): *The Impact of Micro-Credit Programs on Self-Employment Profits: Do Non-Credit Program Aspects Matter?* Manuskript, Department of Economics, Brown University *MicroBanking Bulletin* No. 4 (2000), Focus on Efficiency.
- MILES, Matthew B. und A. M. HUBERMAN (1984): *Qualitative data analysis. A sourcebook of new methods.* London, New Delhi.

- MISEREOR (1999): Sektorpolitik Sparen und Kredit. Finanzsystementwicklung. Arbeitshilfe, zweite Fassung. Aachen, Misereor, internes Dokument.
- MORDUCH, Jonathan (2000): The Microfinance Schism, in: World Development 28 (2000) 4, S. 617-629.
- MORDUCH, Jonathan (1999): The Microfinance Promise, in: Journal of Economic Literature 39 (1999) 12, S. 1569–1644.
- MORDUCH, Jonathan (1998): Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence from Flagship programs in Bangladesh. Manuskript, Stanford, Hoover Institution und Princeton University.
- NAVAJAS, Sergio et al. (1998): Microcredit and the Poorest of the Poor. Theory and Evidence from Bolivia. Columbus: The Ohio State University, Department of Agricultural, Environmental, and Development Economics, Economics and Sociology Occasional Paper No. 2524.
- NIRSCHL, Hans und G. STICKER (1994): Pennywise: Credit Programmes for Small Businesses – A Practical Manual. Köln, AGEH, Reihe Basispädagogik Nr. 4.
- NITSCH, Manfred (2000): Auf dem Weg zum kommerziellen Mikrokredit. Die Veränderung eines entwicklungspolitischen Instruments, in: Entwicklung + Zusammenarbeit 41 (2000) 11, S. 313-316.
- NORD-SÜD-DIALOG (2000): Tana Vana. Bericht über das erste interne EDP bei SEWA im März 2000. Bonn, Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs, März.
- NORTH, Douglass C. (1992): Institutionen, Institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen.
- OUATTARA, Korotoumou et al. (1999): Village Banks, Caisses Villageoises, and Credit Unions: Lessons from Client-Owned Microfinance Organizations in West Africa. Washington, DC, Microenterprise Best Practices Project - DAI, Dezember.
- OSNER, Karl (1997): Finanzwirtschaftlicher Selbsthilfe-Fonds (FSF) auf nationaler Ebene zur Förderung der Eigenständigkeit armer Haushalts-Unternehmenssysteme in der informellen Wirtschaft der Länder des Südens. Bonn, Exposure- und Dialogprogramm - Justitia et Pax, Juni.

- OTERO, Maria und E. RHYNE (1994): *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Institutions for the Poor*. West Hartford, CT.
- PITT, Mark M. (1999): Reply to Jonathan Morduch's "Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh." Manuskript, Department of Economics, Brown University, Oktober.
- PITT, Mark M. und S. KANDKER (1998): The Impact of Group-based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter?, in: *Journal of Political Economy* 106 (1998) 5, S. 958-996.
- RHYNE, Elisabeth (1998): The Ying and Yang of Microfinance: Reaching the Poor and Sustainability, in: *The MicroBanking Bulletin* No. 2, (1998), S. 6–9.
- RHYNE, Elisabeth: A New View of Finance Program Evaluation, in: OTERO, Maria und E. RHYNE (Hrsg.), *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford, CT, 1994, S. 105-116.
- RHYNE, Elisabeth und S. HOLT (1994): *Women in Finance and Enterprise Development*. Washington, DC, World Bank Education and Social Policy Discussion Paper 40.
- RICHTER, Rudolf, und E. FURUBOTN (1996): *Neue Institutionenökonomik*. Tübingen.
- ROCK, Rachel, M. OTERO und S. SALTZMAN (1998): *Principles and Practices of Microfinance Governance*. Washington, DC, Microenterprise Best Practices Project - DAI, August.
- RUTHERFORD, Stuart (2000): *The Poor and their Money*. Oxford, DFID.
- SCHMIDT, Reinhard H. (2000): Kleine-Leute-Banken. Neugründung als Konzept im Bereich der Mikrofinanz, in: *Entwicklung + Zusammenarbeit* 41 (2000) 11, S. 319-321.
- SCHMIDT, Reinhard H. und A. WINKLER (1999): *Building Financial Institutions in Developing Countries*. Frankfurt am Main, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Working Paper Series Finance & Accounting No.45, November.
- SCHOLZ, Fred (1999): Die Erosion des Sozialen, in: *Entwicklung + Zusammenarbeit* 40 (1999) 10, S. 268-269.

- SEEP NETWORK (2000): Learning from Clients: Assessment Tools for Microfinance Practitioners - Draft Manual. Washington, DC, Management Systems International, AIMS Paper.
- SEIBEL, Hans Dieter (1998): Microfinance for the poor: Outreach vs. institutional viability - Some observations. Universität Köln, Zentrum für Entwicklungsforschung, Working Paper No. 1998-8.
- STIGLITZ, Joseph E. und A. WEISS (1981): Credit Rationing in Markets with Imperfect information, in: American Economic Review 71 (1981), S. 393 – 410.
- SIMANOWITZ, Anton (2000): Client Exit Surveys: A Tool for Understanding Client "Drop-Out", in: Journal of Microfinance 2 (2000) 1, S. 1-12.
- UNCDF (1999): MicroStart: Finding and Feeding Breakthroughs. Mid-term Evaluation, by Elisabeth Rhyne and Jill Donahue. New York, United Nations Capital Development Fund, Dezember.
- UNCDF (1998): Independent Review of UNCDF Microfinance Activities, Report prepared for the United Nations Capital Development Fund by Richard Rosenberg. New York, United Nations Capital Development Fund, Mai.
- VERHAGEN, Koenraad (2001): The Pitfalls of Microfinance and its underlying philosophy. Paper presented at the International Conference on Civil Society, November 9-11, 2000, Calvin College, Grand Rapids, MI, USA. Erscheint bei World Vision Publishing House.
- VERHAGEN, Koenraad (1998): Microfinance. A cooperative perspective. Unveröffentlichtes Manuskript, Mai.
- VERHAGEN, Koenraad (1987): Self-help promotion: a challenge to NGOs. Amsterdam: Royal Tropical Institute und CEBEMO.
- VON PISCHKE, J.D. (1999): What Has Become of the Financial Sector Approach? Vortrag auf dem Third Annual Seminar on New Development Finance, 27 September – 1 October 1999, Goethe Universität Frankfurt / Ohio State University.
- VON PISCHKE, J.D., H. SCHNEIDER und R. ZANDER (1996): Introductory Overview: Principles and Perspectives, in: IFAD / OECD (Hrsg.): Microfinance for the Poor? Paris, OECD Development Center, S. 9-42.

- WETZEL, André (1998): Die Bedeutung des finanziellen Sektors für die Armutsbekämpfung. Referat auf dem Seminar des Vereins für entwicklungsökonomische Forschungsförderung, Gießen und Limburg, 14. – 17. Januar 1998.
- WISNIWSKI, Sylvia (1998): "Savings first versus credit first"? Die Rolle der Ersparnis mobilisierung beim Aufbau ländlicher Finanzsysteme, in: *Entwicklung + ländlicher raum* 32 (1998) 6, S. 12-15.
- WISSENSCHAFTLICHE ARBEITSGRUPPE FÜR WELTKIRCHLICHE AUFGABEN (1998): *Finanzsystementwicklung – Spar- und Kreditinstitutionen für die Armen – Phase I. Bewilligungsvorlage*. Bonn.
- WOMEN'S WORLD BANKING (1995): *The Missing Links. Financial systems that work for the majority*. New York, Women's World Banking.
- WORLD BANK (1980): *The design of organisations for rural development projects*. Washington, DC, World Bank.
- WRIGHT, Graham A. N. and A. Dondo (2001): "Are You Poor Enough?": Client Selction by MicroFinance Institutions, erscheint in: *Journal of Small Enterprise Finance*, 11 (2001) 4.
- WRIGHT, Graham A. N. (2000): *Microfinance Systems. Designing Quality Financial Services for the Poor*. London, New York, Dhaka.
- WRIGHT, Graham A. N. et al. (1999): *Focus Group Discussions and Participatory Rapid Appraisal for MicroFinance. A Toolkit / Course*. Kampala, MicroSave Africa.
- ZATTLER, Berd (1997): *Institutionalistische Theorie der Entwicklungsfinanzierung - Eine kritische Rekonstruktion und Erweiterung neoinstitutionalistischer Argumente*. Berlin.
- ZELLER, Manfred und C. LAPENU (2000): *Institutionelle Diversität im Mikrofinanzbereich ist gefragt. Unterschiedliche Ansätze für Arme und Nicht ganz so Arme*, in: *Entwicklung + Zusammenarbeit* 41 (2000) 11, S. 310-312.

Literatur zu den Fallstudien

ASSOCIATION FOR SOCIAL ADVANCEMENT (ASA), BANGLADESCH

ASA (2000): *Annual Report 1999*. Dhaka, ASA.

ASA (1997a): A Study On The Constraints To Reaching The Hardcore Poor With Microcredit. Dhaka, ASA, September.

ASA (1997b): ASA – Women’s Poverty Alleviation Program. A Project Proposal Submitted to BILANCE-Netherlands and MISEREOR-Germany. Dhaka, ASA.

ASA (1997c): Yearly Progress Report on Poverty Alleviation Program for Grass-Roots Women. Duration (January – December 1997). Dhaka, ASA, Dezember.

BERTHOLD, Theo (1996): Report on the Assessment of the Credit Component of the Association for Social Advancement / ASA in Bangladesh on behalf of The Consortium of BILANCE, Netherlands; DIA, Netherlands; HEKS, Switzerland; MISEREOR, Germany, Juni.

BÜNTRUP, Michael et al. (1997): Impact Assessment Of The Association For Social Advancement (ASA). Dhaka, ASA, August.

CHOUHDURY, MD. SHAFIQUAL HAQUE (1999): Outreach Only and Permanent Subsidy Dependency? Dhaka, ASA, Discussion Paper.

DEWAN, A.H. Alamgir (1997): Achieving Financial Viability By A Large Micro Finance Institution (MFI): The Association for Social Advancement (ASA) in Bangladesh. Case Study Series No. 1. Credit and Development Forum (CDF). Dhaka, CDF, Dezember.

MISEREOR (1998): Kreditprogramm zur Einkommensverbesserung von Frauen in Bangladesch. Antragsvorlage. Aachen, Misereor, Januar.

Internet: <http://www.asabd.org>

CENTER FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (CARD), PHILIPPINEN

ALIP, Aniceta R. (2000): Overheads on CARD, Presentation during the Dialogue Workshop of North-South-Dialogue in Bad Honnef. San Pablo City, CARD, Manuskript, Juni.

CARD (2000): Card’s Transformation: Poor, Landless women’s Vehicle to Empowerment. San Pablo City, CARD, Manuskript.

CARD (1999): Information Brochure on Financial Products. San Pablo City, CARD.

CARD (1997): A Self-Evaluation. San Pablo City, CARD.

HOSSAIN, M. und C. P. DIAZ (1997): Reaching the Poor with effective Microcredit: Evaluation of a Grameen Bank Replication in the Philippines. San Pablo City, CARD.

OSNER, Karl u. D. ROJAHN (1998): Report on the Self Evaluation Workshop of the Replications of the Grameen Bank Methodology in Asia. Bonn, Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs.

WOMEN'S WORLD BANKING, INTERNATIONAL COALITION ON WOMEN AND CREDIT (2000): Strategies for the Provision of Insurance for Low Income Women Entrepreneurs. Meeting Report. Sri Lanka, New York, International Coalition on Women and Credit, August.

CAISSES VILLAGEOISES D'EPARGNE ET DE CREDIT AUTOGEREES DU PAYS DOGON (CVECA), MALI

BOCK, Gisela und A. WILCKE (1998): Mit Kleinkrediten Armut überwinden – Dorfkassen in Mali, in: *entwicklung + ländlicher Raum* 32 (1998) 6, S. 24-27.

BOCK, Gisela (1998): Mikrofinanz Mali. Unveröffentlichtes Manuskript.

BOCK, Gisela (o.Jg.): Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Auto-gérées (CVECA) du Pays Dogon – Mali. Un projet de la coopération financière germano-malienne. Unveröffentlichtes Manuskript.

NGUYEN, Thi-Die-Phuong et al. (1999): Using Village mechanisms to Expand the Frontier of Microfinance: The Case of the Caisses Villageoises in Mali. Washington, DC, Microenterprise Best Practices Project - DAI, Dezember.

OUATTARA, Korotoumou et al. (1999): Village Banks, Caisses Villageoises, and Credit Unions: Lessons from Client-Owned Microfinance Organizations in West Africa. Washington, DC, Microenterprise Best Practices Project - DAI, Dezember.

OUATTARA, Korotoumou et al. (1997): Etude de l'impact des Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées (CVECA) au Pays Dogon (Mali). Tome 1, menée par le Programme de Finance Rurale du Département d'Économie Agricole de l'OHIO STATE UNIVERSITY pour le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR). Columbus, OH.

ROCQUE de la, Marie (1997): Etude de l'impact des Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées (CVECA) au Pays Dogon (Mali), Tome 2, menée par l'ASSOCIATION "ANTHROPOLOGIE ET DEVELOPPEMENT" pour le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR). Montpellier.

SALLOUM, Doug (o.Jg.): Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées du Pays Dogon, in: WEBSTER, Leila und P. FIDLER (Hrsg.): The Informal Sector and Microfinance Institutions in West Africa. Washington, DC, World Bank Regional and Sectoral Studies, S. 293-305.

KOLPING TRUST, INDIEN

KOLPING TRUST INDIA (1999): Road to prosperity. Project on "March towards self sufficiency". Coimbatore, Kolping Trust India.

KOLPING TRUST INDIA (1998): EXPO 2000 International Projects. Submission Form. Coimbatore, Kolping Trust India.

KOLPING INTERNATIONAL (1999): Spargruppen in Indien. Projekt des Kolpingwerks-Indien. Als Beispiel eines partizipativen Ansatzes zur Armutsbekämpfung. Köln, Kolpingwerk.

KOLPING INTERNATIONAL (o.Jg.): Kolpingwerk Indien. Sparvereine. Köln, Kolpingwerk.

MC²-ADAF-CCEI-NETZWERK, KAMERUN

ADAF (o.Jg.): Atteindre les pauvres de manière efficace et durable avec des taux d'intérêts inférieurs à ceux du marché: L'expérience de la CCEI Bank, ADAF, et du réseau des MC² au Cameroun. Yaoundé.

BOMBA, Justin (1998): The MC² Network as an example for private initiative – A case study from Cameroon, in: entwicklung + ländlicher Raum 32 (1998) 6, S. 28-30.

BOMDA, Justin, B. KACYEM und F. HEIDHUES (1998): Reaching the Poor on a Sustainable and Efficient Basis: the Case of the CCEI Bank, ADAF and the MC² Network in Cameroon. Paper prepared for the Interna-

tional Workshop on Innovations in Micro-Finance for the Rural Poor – Exchange of Knowledge and Implications for Policy – Accra, Ghana, Nov. 09-13, 1998 (veranstaltet von IFPRI, DSE, IFAD und der Bank of Ghana).

BÜNTRUP, Michael et al. (1999): Evaluation des Micro-Banques MC² au Cameroun. Rapport. Yaoundé, Bonn, Manuskript.

SEWA BANK, INDIEN

BHATT, Ela R. (o.Jg.): Our Own : SEWA Bank. Ahmedabad, SEWA.

BISWAS, Arun et al. (1997): Sustainable Banking with the Poor: A Case Study on the SEWA BANK. Study being part of a World Bank project on Sustainable Banking with the Poor. Washington DC, Sustainable Banking with the Poor, Manuskript.

CHATTERJEE, Mirai und J. VYAS (1997): Organizing Insurance for Women Workers: The SEWA Experience. Ahmedabad, SEWA.

FREIBERG-STRAUß, Jörg (1999): Social Security for the Poor – Options and Experiences. Discussion Paper. Eschborn, GTZ.

KRAUSS, Annette und K. OSNER (1997): Case Study on "Empowerment": The SEWA-Approach. Bonn, Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Development has Got a Face, Vol. 7.

KRAUSS, Annette et al. (1997): Capitalisation of women's local savings and credit groups towards self-reliance. The case histories of SEWA groups in Shankarpura and Kunjarav villages and the business life story of Shanta Prabhat. Bonn, Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs.

PARIKH, Ushma V. (1997): Strategies to Battling Poverty. The Business Life Stories of Ten Women Members of SEWA Bank. Ahmedabad, SEWA.

SEWA (1998): Annual Report. Ahmedabad, SEWA.

SEWA BANK (1999): The SEWA Bank: This Bank is like our Mother's Place. Information folder. Ahmedabad, SEWA.

SEWA BANK (1997): SEWA Bank. Shri Mahila Sewa Sahkari Bank Ltd. Ahmedabad, SEWA.

SRINIVAS, Smita (1997): Providing health insurance and social security for over 15,000 poor women workers: a profile of the SEWA health insurance scheme and the women who use it. Manuskript.

Anhang 2: Zeitplan des Vorhabens

Wie in Kapitel 4.2 dargestellt, wurde das Vorhaben in mehreren Etappen durchgeführt:

- | | |
|---|------------------------------|
| 1. Formulierung des Forschungsbedarfs | Juni 1998 |
| 2. Formulierung der Leitfragen, Auswahl und Festlegung der Terms of Reference | August 1998 |
| 3. Erstellung von Fallstudien sechs ausgewählter Institutionen, die Mikrofinanzdienstleistungen anbieten | Oktober 1999 bis Januar 2000 |
| 4. Synoptische Aufbereitung der Fallstudien zu Diskussionspapieren ("Eckpunkten" – "Salient Points") und Forschungshypothesen, mit Treffen der beratenden Arbeitsgruppe im November 1999 und April 2000 | November 1999 bis Mai 2000 |
| 5. Dialogworkshop und Workshopbericht | Juni bis Juli 2000 |
| 6. Entwurf des Schlußberichts | Juli bis November 2000 |
| 7. Fertigstellung und Übersetzung des Schlußberichts | Dezember 2000 bis Juni 2001 |

*Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs e.V.
Exposure- und Dialogprogramm*

Finanzsystementwicklung – Spar- und Kreditinstitutionen für die Armen

Übersicht und Eckpunkte aus sieben Fallstudien

von

Birgit Joußen, Annette Krauß und Koenraad Verhagen

Juli 2000

Projekt 60/99 – A/III/3/3 der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe
für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Inhalt

A Übersicht

- A.1 Übersicht der Kennzahlen der sieben untersuchten Organisationen
- A.2 Eckpunkte der Fallstudie: Analytischer Rahmen der Studie

B Fallstudien

Pro Fallstudie:

- I Schlüsselindikatoren
- II Eckpunkte der Fallstudie

B.1 ASA

B.2 CARD

B.3 CVECA

B.4 MC²-Network

B.5 Kolping

B.6 SEWA Bank

B.7 MMA

Hinweis: Kommentare der Vertreter der jeweiligen Mikrofinanzinstitutionen wurden teilweise in den Text eingearbeitet, teilweise als Fußnoten eingefügt. Konrad Ellsäßer (FIDES, Montpellier) verfaßte den Beitrag zu den MMA.

A.I Übersicht der Kennzahlen von sieben untersuchten Organisationen*

Indikator	ASA (April 2000)	CARD	CVECA	MC ²	Kolping	SEWA Bank (1998)	MMA
Anzahl der Sparer (Konten)	1.463.130	28.531 + freiw. Sparer	23.000	16.396	15.068	130.801 (Sparkonten)	12
Anzahl der Kreditnehmer	1.140.904	28.531	keine Angabe	2.177 bis 6/1998	6.947 1998	41.751 1998	11.342
Kreditportfolio gesamt	80,15 Mio.US\$	3,43 Mio. US\$	0,89 Mio. US\$	1,4 Mio. US\$	nicht errechnet	2,21 Mio. US\$	0,002 Mio. US\$
Gesamtersparnis	27 Mio. US\$	0,54 Mio. US\$ 1997	0,48 Mio. US\$	3,55 Mio. US\$	0,32 Mio. US\$	2,08 Mio. US\$	1,395 Mio. US\$
Durchschnittl. Sparguthaben	18,46 US\$	43,5 US\$ 1997	21 US\$	216 US\$	21,5 US\$	29 US\$	225 US\$
Durchschnittl. Kredithöhe	70 US\$	107 US\$ 1998	49 US\$ 1993	773 US\$ 1998	nicht errechnet	53 US\$	120 US\$
D. Kredithöhe / BIP pro Kopf	41,9 %	10,4 %	9,2 %	133,3 %	nicht errechnet	12,3 %	32,4 %
Effektiver Kreditzins p.a.	25 %	bis zu 46 %	30-40 %	> 29-34 %	0-1 %	> 30 %	27-32%
Anzahl der Zweigstellen	800	24	55	23	21	1 + 8 Schalter	5 Regionalzentren + Kassen
Anzahl der Beschäftigten	5.170	180	169	83	37 + andere kath. Strukturen	80 + andere SEWA Mitarbeiterinnen	30
Operative Nachhaltigkeit	127 %	107 %	keine Angabe	Keine Angabe über Gesamtkosten	nicht zutreffend	127 % 1996/97	> 100 %
Finanzielle Nachhaltigkeit	114 %	86 %	keine Angabe	Keine Angabe über Gesamtkosten	nicht zutreffend	> 100 % 1996/97	>= 100%
Sparen/Kreditportfolio gesamt	33 %	16 %	54 %	253 %	Keine Angabe	94 %	0,19 % (starke Inflation)

Anmerkungen: siehe nächste Seite

Anmerkungen zur Übersicht A.I

1. Falls nicht anders angegeben, stammen die Daten aus dem Jahr 1999.
2. Keine Angabe heißt nur, daß keinerlei Daten in den zugänglichen Jahresberichten und Projektunterlagen dokumentiert sind.
3. Es ist nicht sinnvoll, die Daten von Organisationen aus unterschiedlichen Kontinenten, unterschiedlichen Alters und institutioneller Grundform zu vergleichen. - Zur Einordnung der Daten siehe die Kennzahlen jeweils vergleichbarer MFIs (die sich freiwillig an einer regelmäßigen Erhebung beteiligen, ggf. also eine positive Auswahl aller MFIs darstellen) in der folgenden Tabelle .
4. Indikatoren ‚finanzielle Nachhaltigkeit‘ und ‚operative Nachhaltigkeit‘

In einige Fällen ist aus den Quellen nicht zu entnehmen, welche Faktoren in die Definition der Finanzindikatoren Eingang gefunden haben. Daher ist ein Vergleich zwischen den einzelnen Mikrofinanzorganisationen der Fallstudie nur in einigen Fällen möglich

Finanzielle Nachhaltigkeit:

Diese Kennzahl mißt, inwiefern die Institution ihre gesamten Kosten aus ihren Erträgen aus Mikrofinanzleistungen (Kreditzinsen und Gebühren) und Finanzinvestitionen decken kann.

In der vorliegenden Untersuchung wurden z.T. auch andere Erträge aufgenommen, was den Indikator erhöhen kann, wenn eine Organisation auch nicht-finanzielle Leistungen (v.a. Schulungen der Mitglieder/Kunden) anbietet. In der vorliegenden Untersuchung werden z.T. auch die nicht-finanziellen Kosten des Trainings aufgenommen, die in der Literatur regelmäßig nicht, von den einigen Institutionen aber schon als Betriebskosten erfaßt werden. - Die üblichere Methode, finanzielle und nicht-finanzielle Leistungen und Kosten zu trennen, konnte mit den vorliegenden Daten nicht angewandt werden.

Zu den gesamten Kosten werden in der vorliegenden Untersuchung auch die um Subventionen und Inflationskosten bereinigten kalkulatorischen Kapitalkosten aufgenommen, das heißt alle Kosten, die entstehen würden, wenn sich die Institution ohne Subventionen finanzieren müßte. In der älteren Literatur werden manchmal zwei Stufen finanzieller Nachhaltigkeit unterschieden, wobei die erste Stufe nur die tatsächlichen und die zweite Stufe auch die kalkulatorischen Kapitalkosten enthält.

$$\text{Finanzielle Nachhaltigkeit in \%} = \frac{a1 + a2 + a3}{b1 + b2} \times 100 = \frac{\text{Finanzeinkommen}}{\text{Gesamtkosten}} \times 100$$

Wobei

Einkommen	<ul style="list-style-type: none"> a1. Erträge aus dem Kreditportfolio a2. Erträge aus Finanzinvestitionen (z.B. Schatzbriefe, Bankeinlagen) a3. Andere Erträge (aus Sachinvestitionen in Mieteigentum, Geschäft, aus Beratungsleistungen usw.)
Gesamtkosten	<ul style="list-style-type: none"> b1. Betriebskosten (unmittelbar mit der Bereitstellung von Finanzdiensten wie Miete, Transport, Büroauslagen und Gehälter von Personal, Abschreibung von Anlagewerten und Kreditausfällen verbunden) b2. "Nicht-operative" Kosten <ul style="list-style-type: none"> Bereinigte Kapitalkosten (Zinsen auf Spareinlagen und Festgelder und für Kredite, bereinigt nach subventionierten Fremdkrediten oder Zuschüssen) Einzelwertberichtigungen Kosten der inflationsbedingten Abwertung des Kapitals Kosten für Training der Mitglieder/Nutzer von Leistungen

Operative Nachhaltigkeit

Der Indikator für operative Nachhaltigkeit gibt nur an, zu welchem Anteil die Institution ihre Betriebskosten aus ihren Erträgen finanzieren kann. Er kann insofern gut für Vergleiche von Institutionen herangezogen werden, als er die Finanzierungskosten nicht berücksichtigt, die in verschiedenen nationalen Finanzmärkten sehr unterschiedlich sind, von den MFIs aber kaum beeinflusst werden können.

$$\text{Operative Nachhaltigkeit in \%} = \frac{a1 + a2 + a3}{b1} \times 100 = \frac{\text{Finanzeinkommen}}{\text{Betriebskosten}} \times 100$$

A.I (Fortsetzung): Vergleichsübersicht von Kennzahlen von MFIs weltweit⁹⁷

Indikator	Weltweit		Lateinamerika		Asien			Afrika, N.Osten, Z..asien		Osteuropa
	Alle MFIs	Alle nachh. MFIs	Mittlere, breiteZielg.	Mittlere, arme Zielg.	Große, Asien	Alle, A-si-en-Pazifik	Kleine/mittlere Südas.	Große, Afrika N.O.	Mittlere, Afrika	Alle, breite Zielgruppe
Anzahl der Sparkonten	150.676	192.888	k. A.	k. A.	1.950.810	2.928	45.115	12.091	k. A.	k. A.
Anzahl der Kreditnehmer	87.705	62.779	6.579	13.763	1.749.311	17.413	20.324	7.090	17.167	937
Kreditportfolio gesamt (US\$)	43.029.608	10.228.402	3.098.521	2.133.459	247766.337	1.458.102	1.885.182	6.825.019	2.205.930	2.845.245
Ges. freiw. Ersparnis (US\$)	92.346.636	7.893.017	k. A.	k. A.	695938.675	k. A.	k. A.	1.201.288	k. A.	k. A.
Durchschnittl. Sparguthaben	496	448	k. A.	k. A.	49,8	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Durchschnittl. Kredithöhe	755	803	693	179	382	160	102	830	135	2.359
D. Kredithöhe / BIP pro Kopf %	66,6	79,3	61,8	11,9	23,4	17,3	24,1	140,8	34,5	164,2
Anzahl der Zweigstellen	86	36	9	7	24	10	11	7	6	2
Anzahl der Beschäftigten	410	296	72	88	7.955	129	124	108	108	26
Operative N.h.	109,2	134,3	126,0	128,2	111,8	110,0	92,4	131,0	59,9	104,8
Finanzielle N.h.	92,1	113,4	103,5	106,5	100,9	92,9	70,3	118,8	57,2	86,0

⁹⁷ Quelle: MicroBanking Bulletin No. 4 (Februar 2000): Microfinance Standard Project des MicroBanking Bulletin, zu dem 102 MFIs *freiwillig* beitrugen. Es handelt sich um nicht verifizierte Durchschnittswerte der MFIs einer Gruppe für 1998 bis 1999.

A.II Analytischer Rahmen der Studie

Analysebereiche und ihre jeweiligen Untersuchungsaspekte

1. Erreichen der Armen und institutionelle Nachhaltigkeit

- 1.1 MFI Zielgruppen und wie sie sich im Laufe der Zeit ändern
- 1.2 In welchem Ausmaß werden nicht-finanzielle Dienstleistungen angeboten? Wie wichtig sind sie?
- 1.3 Welcher Grad an finanzwirtschaftlicher Nachhaltigkeit wurde erreicht?
- 1.4 Welchen Dienstleistungen gebührt Priorität?
- 1.5 Wohin wenden sich die "Nicht-Mehr-Armen"?
- 1.6 Ist die MFI nachhaltig? Erreicht sie die Armen? Wenn ja, wie?

2. Entstehung einer MFI, Struktur und institutioneller Aufbau

- 2.1 Wie errichtet man eine MFI?
- 2.2 Partizipation der Zielgruppe: Organisierung und Mitbestimmungsmöglichkeiten von Mitgliedern oder Befriedigung der Nachfrage von Kunden?
- 2.3 Was waren Auslöser für richtungsweisende Entscheidungen? Wird institutionelle Entwicklung durch Krisen?
- 2.4 Welche institutionellen Entwicklungsphasen lassen sich unterscheiden?
- 2.5 Ist die Organisationskultur einer MFI wichtig? Ein Aktivum, das nicht in der Bilanz auftaucht?
- 2.6 Organisatorische Gestaltung und Merkmale?
- 2.7 Wer trifft Entscheidungen? Welches sind die Informationsgrundlagen der Entscheidungsträger?

3. Umfeldfaktoren auf lokaler und nationaler Ebene

- 3.1 Kultur als beeinflussender Faktor?
- 3.2 Konkurrenzsituation der MFI vor Ort?
- 3.3 Welche finanzwirtschaftlichen und makroökonomischen Rahmenbedingungen beeinflussen die MFI?
- 3.4 Wie können die Beziehungen zur nationalen (wirtschafts-)politischen Ebene charakterisiert werden?

4. Das internationale Umfeld

- 4.1 Die Nord-Süd-Beziehungen in der Mikrofinanzierung
- 4.2 Süd-Süd-Beziehungen in der Mikrofinanzierung

Schlüsselindikatoren und Eckpunkte aus der Fallstudie über ASA – Bangladesch

I Schlüsselindikatoren von ASA, Stand: April 2000

a) Die Institution

Name und Anschrift der Institution	ASA: Association for Social Advancement, 23/3 Block-B, Khilji Road; Shamoli, Mohammedpur; G.P.O. Box No. 2507; Dhaka-1207, Bangladesch
Ansatz	Auf finanzielle Dienstleistungen, Kreditgruppen, freiwillige Individualeinlagen, Kreditdienstleistungen und Lebensversicherungen spezialisierte NGO
Gründungsjahr	1978
Rechtsform	Auf Finanzdienstleistungen spezialisierte (gemeinnützige) Nicht-Regierungsinstitution (NGO)
Zahl der Zweigstellen	800
Zahl der Beschäftigten	5.170
Definition der Mitglieder (Land/Stadt; Bauern/Nicht-Bauern; Männer/Frauen)	<ul style="list-style-type: none"> - landlose Landfrauen, Monatseinkommen bis zu 2.000 Taka (40 US\$) - Voraussetzungen: Alter 18-55, im Besitz der körperlichen und geistigen Kräfte, mit Erfahrung im Einkommenserwerb - Mind. 5 % der Mitglieder sollen zu den ärmsten 50 % der Armen gehören; - Kreditnehmerinnen mit höherer wirtschaftlicher Kapazität können Mitglied bleiben; aus strateg. Gründen Kunden d. unteren Mittelschicht
	(1 US\$ = 50 Taka)

b) Dienstleistungen

Sparen

Einlagen insgesamt	1.267,6 Mio. Taka (Tk) (27 Mio. US\$)
Spartypen	Wöchentliches Gruppen-Pflichtsparen, freiwilliges Sparen d. Mitglieder und Nichtmitglieder, Rentenan-sparsystem, Festgeldeinlagen
Zahl der aktiven Sparer	1.463.130
Durchschn. Guthaben	832 Tk (18 US\$)

Kredit

Kreditportfolio gesamt	4.196,2 Mio. Taka (80,15 Mio. US\$)
Kredittypen	<ul style="list-style-type: none"> - Kredit für einkommensschaffende Aktivitäten (IGA) (Gruppen-Methode), bis zu 10.000 Tk (200 US\$); Laufzeit: 12 Monate - Kredit f. mittelst. Untern. (Gruppenmethode), bis zu 20.000 Tk (40 US\$); Laufzeit: 12 Monate - Einzelkredite für Bauern/Unternehmer, bis zu 30.000 Tk (60 US\$); 15 Monate - Kredit f. Latrine/Pumpbrunnen (1.000-2.000 Tk (20-40 US\$) zusätzlich zum Grundkredit; Laufzeit: 12 Monate - Landwirtschaftlicher Produktionskredit (geplant); Laufzeit: noch nicht bestimmt - Katastrophenkredit; Laufzeit: 12 Monate
Gruppen- oder Einzelkredit	Gruppenmitglieder garantieren Rückzahlung der Einzelmitglieder; ausgenommen: Einzelkredite für Bauern/Unternehmer
Zahl der aktiven Kreditnehmer	1.140.904
Durchschn. ausstehender Kreditbetrag /Kreditnehmer	3.782 Tk (70 US\$)
Effektiver Kreditzins; Zinspolitik	25 % p.a. für den IGA-Kredit; Zinseinnahmen sollen Finanzkosten decken; liegen maximal in Höhe der

	Durchschnittszinsen der NGOs und unter den Zinsen anderer Kreditgeber
--	---

Sonstige

Andere Finanzdienstleistungen	Pflichtlebensversicherung
Nichtfinanzielle Dienstleistungen	Basisschulung zur Bewußtseinsbildung in Gruppentreffen

c) Finanzierungsindikatoren

Rückstände (>30 Tage) aus ausstehenden Krediten in % des Kreditportfolios (Vorjahr)	0 %
Operative Nachhaltigkeit	127 % (1999); Tendenz steigend (Quelle: Mitteilung von ASA im Juni 2000)
Finanzielle Nachhaltigkeit	114% (1999); Tendenz steigend (Quelle: Mitteilung von ASA im Juni 2000)
Sparen / Kreditportfolio	33 %; Tendenz steigend (1999)
Externe Unterstützung	Zuschüsse: 1,97 % der Mittel zur Expansion in Risiko-/Randbereiche; günstiger Kredit der bengalischen Apex-Organisation PKSf: 9,42 % der Mittel

II Eckpunkte der Fallstudie ASA, Bangladesch

1 Erreichen der Armen und Nachhaltigkeit der Institution

Die ursprüngliche Zielgruppe von ASA sind landlose Frauen im ländlichen Raum. Die Institution ist auf Finanzdienste spezialisiert. Nichtfinanzielle Dienste (Ausbildung) werden auf ein Mindestmaß beschränkt. ASA begann mit Gruppenkrediten für Erwerbstätigkeiten, die gegen Pflichtsparerlagen gewährt wurden. Nach mehreren Jahren Arbeit mit den Armen erkannte ASA die Notwendigkeit und fühlte sich in der Lage, ihre Finanzdienste zu diversifizieren. ASA führte neue Anleihtypen für spezielle Zwecke ein und - als Reaktion auf die zunächst unterschätzte Forderung

der Kunden nach sicherer Aufbewahrung ihrer kleinen Ersparnisse - auch freiwillige Geldanlagemöglichkeiten. Sie stehen neben den Gruppenmitgliedern auch Nichtmitgliedern zur Verfügung. Neben dieser Diversifizierung der Dienstleistungen wollte ASA auch einer breiteren Kategorie von Personen Zugang zu den Diensten gewähren: (1) den Ärmsten der Armen (definiert als die untere Einkommenshälfte der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze); (2) Armen in abgelegenen Gebieten des Landes. ASA hat sich selbst zum Ziel gesetzt, daß die Ärmsten der Armen 5 % der Gesamtmitgliedschaft ausmachen sollen. Sie sollen in die normalen Gruppen integriert werden. Für sie werden die Beitrittsbedingungen wie z.B. die wöchentliche Sparrate und Kreditbeträge gesenkt. ASAs Ausdehnung auf unwirtschaftliche, abgelegene Gebiete wurde durch Spenden oder Zusammenarbeit mit anderen NGOs möglich. Gleichzeitig decken diese nichtfinanziellen NGOs die hohe Nachfrage nach anderen, nichtfinanziellen Diensten besser, als ASA es könnte. Um wirtschaftlich fortgeschrittene Mitglieder als Kunden zu behalten, haben sie Zugang zu höheren Kreditbeträgen. Auch Männer können Kredite erlangen, indem sie "Kleinunternehmergruppen" bilden. Mit Hilfe der Möglichkeit der freiwilligen Spareinlagen wurde nicht nur eine bessere Dienstleistung für die Kunden, sondern auch eine Stärkung der eigenen Finanzstruktur von ASA bewirkt (Vergrößerung des Kreditportfolios, weniger Abhängigkeit von äußeren Quellen usw.).

Die Breitenwirksamkeit von ASA ist eindrucksvoll: sich selbst tragende Finanzdienste für 1,5 Millionen Arme. Die Mobilisierung freiwilliger Spareinlagen und die Begrenzung der nichtfinanziellen Dienstleistungen sind zwei der strategischen Elemente, damit der Dienst für die Armen mit finanzieller Tragfähigkeit vereinbar bleibt (weitere Elemente im nächsten Abschnitt). Verlust verursachende Aktivitäten wie nichtfinanzielle Dienstleistungen für die Ärmsten werden vermieden, die Ausdehnung in marginale Regionen wird vom Bereitstehen von Spenden abhängig gemacht.

2 Entstehung der MFI, Trägerstrukturen, institutioneller Aufbau

ASA wurde von Entwicklungspraktikern, Intellektuellen, Beamten und Politikern mit der Vision des "Ansatzes von unten" gegründet. Mit der Leitung der Institution sind professionelle Manager betraut. Zielgruppenmitglieder sind im General Body vertreten, der in der Praxis aber bei Entscheidungen keine bedeutende Rolle spielt. ASA plant weitere Mög-

lichkeiten der Direktmitwirkung der Mitglieder. Im übrigen ist ASA ein Dienstleistungsbetrieb mit den Zielgruppenmitgliedern als Kunden. Die Kunden wirken indirekt an der Produktentwicklung mit, indem sie die angebotenen Dienstleistungen annehmen oder ablehnen. In Bangladesch haben Kunden normalerweise die Wahl zwischen mehreren im selben Gebiet tätigen MFI. Außerdem werden sie zum Feedback aufgefordert, und ASA reagiert auf die Nachfrage durch Forschung, systematische Wirkungsanalysen und statistische Analysen.

ASA hat im Wesentlichen drei institutionelle Entwicklungsphasen durchlaufen. Sie begann 1978 mit Programmen zur Gruppenorganisation und Bewußtseinsbildung. Nach einigen Jahren ließen die Angesprochenen aber erkennen, daß sie eine Stützung ihrer Wirtschaft durch Zugang zu Krediten zu annehmbaren Zinsen vorzögen. ASA stellte daraufhin auf einen 'integrierten Ansatz' um, der um Gesundheitsfürsorge und Förderung einkommensschaffender Maßnahmen erweitert wurde. Die Programme variierten von Distrikt zu Distrikt und ließen keine klare Zielrichtung und Endziele erkennen. Kredite spielten eine wachsende Rolle, aber viele Gruppenmitglieder wanderten zu anderen NGOs ab, die sich entschiedener mit der Spezialisierung auf Kreditdienste beschäftigten. Da der integrierte Ansatz wenig erfolgreich war, stellte ASA den Ansatz und die Arbeitsmethoden 1990/91 komplett um. Aus einem breiten sozialen Ansatz für die gesamte arme Bevölkerung wurde ein spezieller, auf Frauen konzentrierter Kredit-Finanzansatz. Im vorstehenden Abschnitt wurde bereits angedeutet, daß die Dienste im Laufe der Jahre erneut diversifiziert wurden und der Umfang der Sparmobilisierung zunahm (1999 erreichten die Spareinlagen rund 30 % der Passiva der Institution).

Die Umstellung auf jede neue Phase der institutionellen Entwicklung ergab sich jedes Mal aus der unbefriedigten Nachfrage der Zielgruppe nach anderen als den angebotenen Dienstleistungen. Da sich die Zielgruppen anderen, ihren Wünschen gemäßerer Organisationen zuwenden konnten, war ASA zu einer entsprechenden Änderung der eigenen Dienstleistungen gezwungen, wenn sie in der Wettbewerbssituation überleben und wachsen wollte. In der so gegebenen Marktsituation mußte sich ASA die eigene finanzielle Tragfähigkeit sichern. ASA spezialisierte sich und vereinfachte die Organisationsstruktur und Verfahren. Die Zweigstellen arbeiten als dezentralisierte Kosten- und Gewinnzentren mit je 1.440 Kunden in Zwanzigergruppen. Neue Zweigstellen brauchen rechnerisch nur neun Monate, um Kostendeckung zu erreichen.

Diese Vereinfachung (*“streamline”*) ist ein permanenter Prozeß. Das ASA-Management ist sehr offen für Innovation und will aus der eigenen Erfahrung bzw. Empfehlungen von außen lernen. Die Institution versucht die Kosteneffektivität durch dezentrale, standardisierte, vereinfachte und risikoreduzierende Strukturen und Verfahren zu maximieren. Diese betreffen die Buchführung, das Berichtswesen usw. Aber auch die Zweigstellenausstattung ist standardisiert, und alle Verfahren sind in Handbüchern dokumentiert. Gründliche Personalauswahl, *“training on the job”*, strikte Gruppenregeln, hohe Gruppendichte in den bedienten Regionen usw. sind weitere kostenwirksame Faktoren. ASA betreibt eine eigene Forschungszelle.

3 Umfeldfaktoren auf lokaler und nationaler Ebene

Ein gewisser religiöser Fundamentalismus stellt für das Tätigwerden von ASA in manchen Regionen und Dörfern eine Herausforderung dar. Die religiösen Führer betrachten in vielen Fällen die Förderung von Frauen als Bedrohung der traditionellen Werte. Diese Werte bestimmen die gesellschaftliche Rolle der Frau und lassen trotz des wirtschaftlichen Aufstiegs der Familie dank ihres Zugangs zu den Finanzdiensten kaum Raum für eine Verbesserung der Stellung der Frauen. ASA versucht, dem religiösen Widerstand gegen ihre Aktivität durch Kontakte mit der muslimischen Mittelschicht und Bedienung ihrer Kreditbedürfnisse zu begegnen. Das mag zwar als Abgehen von der ursprünglichen Zielgruppe mißverstanden werden, ist aber ein strategisches Vorgehen, um zu erreichen, daß die Zielgruppe weiterhin Zugang zu den ASA-Diensten hat, indem das Risiko von Interessenkonflikten in traditionell muslimischen Gemeinden gesenkt wird.

Naturkatastrophen in der Form von Überschwemmungen beeinträchtigen die Haushalte der Kunden und verursachen dann der Institution beträchtliche Kosten.

Der Wettbewerb wirkt sich auf die Leistung von ASA positiv aus. Ein schwer vermeidbarer negativer Nebeneffekt besteht darin, daß sich die Frauen oder ihre Familien überschulden, indem sie gleichzeitig Kredite von mehreren Finanzinstituten in Anspruch nehmen. Das kann die Überlebensfähigkeit der Institutionen und Kundenhaushalte beeinträchtigen.

Das Wettbewerbsklima scheint den Dialog zwischen den MFIs in Bangladesch zu erschweren. ASA nutzt jedoch Banken des formalen Finanzsektors in Fragen der Geldtransfers usw. Sie ist ein wichtiges Mitglied der von der Weltbank geförderten Apex-Institution PKSF und erhält von ihr seit 1994 neben Spenden auch Finanzierungsfonds. Über die Apex-Einrichtung versucht ASA die Regelungen des Finanzsektors – der bislang ihren Aufgaben wenig entgegengesetzte – zugunsten der MFIs zu beeinflussen.

4 Das Internationale Umfeld

Die NGO ASA, die nach eigenen Angaben traditionell um große Eigenständigkeit bemüht ist, erhielt für ihre Programme, ihre Ausdehnung auf neue Regionen und für die Überwindung der Folgen der Überschwemmungskatastrophe von 1998 Zuschüsse von einem Konsortium internationaler Hilfsorganisationen: Misereor (Deutschland), CORDAID (früher Bilance, Niederlande), und HEKS (Schweiz) sowie von der niederländischen Regierung und von DANIDA (Dänemark). Diese Institutionen unterstützten ASA auch bei ihrer Politik der Einbeziehung der Ärmsten der Armen in ihren Kundenkreis. Während der beiden ersten Entwicklungsphasen der Institution sorgten allerdings die unterschiedlichen Zielsetzungen der Spender für eine gewisse Verwirrung. ASA, die als wirksamste große MFI in Bangladesch gilt, steht jedoch allen nützlichen Empfehlungen externer Partner und Gutachter offen gegenüber.

ASA selbst hat sich inzwischen zum Anbieter technischer Unterstützung für über 90 kleinere Finanzdienstleister und finanzieller Unterstützung für 20 Institutionen in Bangladesch gemauert, was zur Entwicklung eines vielgestaltigen Finanzsektors beiträgt, der alle Ebenen der Gesellschaft mit hochwertigen Finanzprodukten erreicht. Mehrere Entwicklungsorganisationen des Nordens haben sich des Sachverstands von ASA als Anbieter technischer Hilfe für ihre Kreditprogramme in Ländern des Südens vergewissert. Insbesondere ist ASA vom UNDP MicroStart Programme seit 1998 als Expertenorganisation anerkannt und erbringt im Auftrag von UNDP fachliche Beratungsleistungen für Mikrofinanzinstitutionen auf den Philippinen und in Nigeria.

Schlüsselindikatoren und Eckpunkte aus der Fallstudie über CARD – Philippinen

I Schlüsselindikatoren von CARD

a) Die Institution

Name und Anschrift der Institution	CARD: Center for Agriculture and Rural Development, 20 ML Quezon St., City Subdivision, San Pablo City, Laguna, Philippinen
Ansatz	Zunächst Replikation der Grameen Bank (spezialisiert auf Finanzdienste), dann Umwandlung in Bank
Gründungsjahr	1986
Rechtsform	CARD: (gemeinnützige) Nicht-Regierungsinstitution, CARD Bank: "Ländliche Bank" nach philippinischem Bankenrecht
Zahl der Zweigstellen	24
Zahl der Beschäftigten	180
Definition der Mitglieder (Land/Stadt; Bauern/Nicht-Bauern; Männer/Frauen)	<ul style="list-style-type: none"> - Landlose ländliche Arme, vor allem Frauen; Monatseinkommen bis zu 1.000 Pesos (P) (35 US\$), 18-60 Jahre alt und körperlich zu Einkommens-erwerb fähig; die ärmsten 50 % der Armen - Wirtschaftlich fortgeschrittenere Mitglieder können Kunden bleiben, Sparanlagen offen für breitere Zielgruppe, u.a. Firmen, Vereinigungen etc.
	(1 US\$ = 45 P August 2000), (1 US\$ = 26,36 P 1997)

b) Dienstleistungen

Sparen

Einlagen insgesamt	14,2 Mio. P (0,541 Mio. US\$) 1997
Spartypen	Pflicht- und freiwilliges Gruppensparen, freiwilliges Sparen für Nicht-Mitglieder, Festgeldeinlagen zwischen 500 und (von institutionellen Anlegern) 5 Mio. P (11-110.000 US\$)

Zahl der aktiven Sparer	28.531 Gruppenmitglieder + 8.011 freiw. Sparer 1999
Durchschn. Sparguthaben pro Einleger	1.410 P (54 US\$) 1997

Kredit

Kreditportfolio insgesamt	145 Mio. P (3,5 Mio. US\$) in 1999
Kredittypen	<ul style="list-style-type: none"> - Kredit für einkommensschaffende Aktivitäten (IGA) (Gruppenansatz), bis 50.000 P (1.100 US\$); Laufzeit: erster Kredit 6 Monate, Anschlußkredit 12 Monate - Einzelkredite für bewährte Mitglieder, bis zu 100.000 P (2.200 US\$); Laufzeit: 12-18 Monate - Hausbaukredit bis zu 20.000 P (440 US\$); Laufzeit: 12 Monate - Mehrzweckkredit oft für Konsumbedarf, bis zu 5.000 P (110 US\$); Laufzeit 6 Monate - Katastrophenkredit; Laufzeit: variabel
Gruppen- oder Einzelkredit	Gruppenmitglieder garantieren Rückzahlung durch Einzelmitglieder außer bei Einzelkredit
Zahl der aktiven Kreditnehmer	26.134
Durchschn. ausstehender Kreditbetrag / Kreditnehmer	6.075 P (135 US\$) 1999
Effektiver Kreditzins; Zinspolitik	46 % für den IGA-Kredit; keine Angaben

Sonstige

Andere Finanzdienstleistungen	Mitglieder-Fonds auf Gegenseitigkeit als Lebens- und Gesundheitsversicherung und Rentensystem
Nichtfinanzielle Dienstleistungen	Basis- und unternehmerisches Training vor der Gruppenbildung und während der (gemäß Tagesordnung strukturierten) Gruppensitzungen

c) Finanzierungsindikatoren

Rückstände (>30 Tage) aus ausstehenden Krediten in % des Kreditportfolios (Vorjahr)	0 %
Operative Nachhaltigkeit	107 % (Mai 2000); Tendenz: steigend
Finanzielle Nachhaltigkeit	86 % (1999); Tendenz: steigend
Spareinlagen / Kreditportfolio	16 % (1999); Tendenz: steigend
Externe Unterstützung	Zuschüsse: 1,1 % der Aktiva im Jahresdurchschnitt 1997, finanzielle und technische Unterstützung durch Grameen Trust, Cashpor, Philnet, Deutsche Sparkassenstiftung, u.a.; Günstige Kredite von philippinischer Apex-Organisation PCFC u.a.

II Eckpunkte der Fallstudie CARD, Philippinen

1 Erreichen der Armen und Nachhaltigkeit der Institution

CARDs Ausgangspunkt sind die Bedürfnisse seiner Hauptzielgruppe: die unteren 50 % der ländlichen, zumeist landlosen und weiblichen Armen. CARD versucht die Deckung ihrer Bedürfnisse schrittweise zu optimieren. CARD begann mit einigen Spar- und Kreditangeboten auf Gruppenbasis sowie in begrenztem Rahmen mit Bewußtseinsbildung und wirtschaftlicher Ausbildung. Später wurde das Kreditsystem diversifiziert und freiwillige Einlagemöglichkeiten eingeführt. Gruppenmitglieder, die in langjähriger Mitgliedschaft die Armutsgrenze überschreiten, können Mitglieder der Institution bleiben. 1997 gründete die NGO die CARD Bank. Dadurch ist CARD berechtigt, in einer breiteren Kundschaft Spareinlagen zu mobilisieren (mit Sparprodukten für besser situierte Klienten, Firmen, Organisationen usw.), die eine preisgünstige Finanzierungsquelle für das Kreditportfolio darstellen. So kann CARD den wachsenden Kreditbedarf der Gruppenmitglieder decken, die Zahl der Kunden zu erhöhen und nachweisen, daß die Bereitstellung von Spardiensten für eine breitere Öffentlichkeit⁹⁸ anstatt einer ausschließlichen Konzentration auf die

⁹⁸ Nichtmitgliedern gewährt CARD i. d. R. keine Kredite.

Ärmsten der Armen den Zugang der letzteren zu Mikrofinanzdienstleistungen vergrößern kann. Mit der Diversifizierung der Kundschaft in Richtung der weniger Armen könnte die Gefahr einhergehen, daß die Anliegen der ursprünglichen Zielgruppe unter dem Druck der Entwicklung neuer Produkte, die auf die Bedürfnisse verschiedener Marktsegmente zugeschnitten sind, vernachlässigt werden.

Die Mobilisierung von Mitteln einer breiten Öffentlichkeit (Unabhängigkeit von Subventionen) und Beschränkung der nichtfinanziellen Dienstleistungen im Sinne der Kosteneffektivität und Gewinnerzielung sind Strategieelemente von CARD, um die Erreichbarkeit der Armen mit finanzieller Tragfähigkeit zu vereinbaren.

2 Entstehung der MFI, Trägerstruktur, institutioneller Aufbau

CARD wurde von 15 Praktikern aus dem Bereich der ländlichen Entwicklung mit dem Ziel geschaffen, die Not der Armen zu lindern. Fünf dieser Praktiker bilden den Vorstand, der die wichtigsten Entscheidungen trifft. CARD entschied sich für einen Dienstleistungsansatz mit im Wesentlichen indirekter Beteiligung der Mitglieder. Diese können die Managemententscheidungen in mehrfacher Hinsicht beeinflussen: Als Kunden beeinflussen sie das Dienstleistungsangebot mit ihrem Nachfrageverhalten. Allerdings sind sie auch Anteilseigner der CARD Bank und können ihre Bedürfnisse auf der Jahresversammlung und bei Vorstand, Management und Mitarbeitern bei Feldbesuchen, wöchentlichen Gruppensitzungen und vierteljährlichen Gruppenleitertagungen zum Ausdruck bringen. Darüber hinaus nehmen jährlich einige Gruppenleiter am Planungsprozeß der Institution teil.⁹⁹

CARD begann seine Mikrofinanzierungsaktivität im Jahr 1988 mit der Vergabe von Kleinkrediten an gemischtgeschlechtliche Gruppen von 15-50 Mitgliedern. Die Modalitäten waren recht flexibel. Die Ergebnisse waren wenig ermutigend, da nur wenige Gruppen ihrer Rückzahlungsverpflichtung rechtzeitig nachkamen. Daraufhin wurde 1990 beschlossen, den Ansatzes der Grameen Bank zu "replizieren". Die Replikation war auf dem Weg zur organisatorischen und finanziellen Nachhaltigkeit, aber zwei

⁹⁹ Anlässlich der Einrichtung der CARD Bank wählten die Mitglieder zudem zwei Frauen aus ihrem Kreis als Vertreter in den Vorstand. Auf diese Weise haben sie ein Mitspracherecht bei der Formulierung der Politik.

Faktoren standen dem weiteren Wachstum im Wege: Erstens stellte CARD Sparmöglichkeiten illegal bereit, weil die Vorschriften für den Finanzsektor NGOs die Entgegennahme von über Gebühren hinausgehende Spareinlagen untersagen. Zweitens wollten die meisten mittelbereitstellenden Organisationen Zuschüsse für die Expansion nur auf Pilotbasis vergeben oder stellten von Zuschüssen auf Kredite um. Daraufhin mobilisierte CARD eigene Ressourcen. Vom Erfolg ermutigt wollte CARD seine ursprüngliche Vision verwirklichen, eine Bank zu schaffen, die im Besitz landloser Landfrauen ist und von ihnen gemanagt wird. Die Umwandlung der NGO in eine ländliche Bank wurde vollzogen. Deren Kunden können Eigenanteile erwerben. Die institutionellen und strukturellen Merkmale einer ländlichen Bank sind so flexibel, daß CARD Bank die eigenen Produkttypen und Verfahrensweisen beibehalten kann. Kurzum, von einem eher kreditbetonten Ansatz wechselte CARD in der späteren Entwicklung zu einer Strategie, die der Ersparnis mobilisierung eine größere Bedeutung beimißt. Zuerst bot CARD den Kreditkunden freiwillige Sparmöglichkeiten und weitete sie dann auf eine breitere Kundschaft aus. Dies geschah, um die Dienstleistungen für die Kunden zu verbessern und um die Finanzstruktur von CARD zu stärken.

Den Eintritt in eine weitere Phase der institutionellen Entwicklung erzwang jedes Mal eine Krise oder kritische Situation. Es handelte sich dabei um das Risiko der illegalen Entgegennahme von Spareinlagen und die Mittelknappheit infolge einer Veränderung der Politik der Spenderorganisationen. Probleme wurden somit in eine Chance zugunsten der positiven Veränderung umgekehrt.

Die Organisationskultur und Entwicklung der menschlichen Ressourcen tragen zur Tragfähigkeit der Institution bei. CARD kombiniert soziales Engagement mit Professionalität dank einer kompetenten Leitung, intensiver Mitarbeiterfortbildung sowie eines Belohnungs- und Beförderungssystems für Mitarbeiter. Ein weiterer wichtiger Faktor ist der institutionelle Aufbau. Die Zweigstellen arbeiten als dezentralisierte Kosten- und Gewinn-Einheiten. Regelmäßiges bzw. systematisches Controlling ist gesichert durch ein transparentes Buchhaltungssystem, das die finanziellen von den nichtfinanziellen Diensten trennt, sowie durch ein Berichtssystem. Jede Zweigstelle bedient etwa 30 Gruppen-Zentren, in denen sich etwa acht Gruppen von je fünf Personen wöchentlich treffen. Die Gruppenmitglieder praktizieren strenge Kreditdisziplin, die CARD durch Training, Ausbildung und Überwachung der kreditfinanzierten Projekte verstärkt.

CARD ermittelt die Wirkungen seiner Dienstleistungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Zielgruppe der Armen mit Hilfe von Erhebungen über Einkommen, häusliche Verhältnisse, Aktiva-Indizierung und Umfragen unter Aussteigern, d.h. Kunden, die die Organisation verlassen (*“drop-out surveys”*).

3 Umfeldfaktoren auf lokaler und nationaler Ebene

Als Schlüsselfaktor wurden in der Fallstudie die staatliche Finanzsektorpolitik identifiziert. Sie wirkte sich stark auf die institutionelle Entwicklung und den Dienstleistungsansatz von CARD aus. Die Philippinen sind nicht das einzige Land, in dem MFIs mit NGO-Status die Entgegennahme von Spareinlagen untersagt ist. Ziel ist der Schutz der Sparer, weil NGOs in der Regel nicht den Mindestreservenpflichten unterliegen und sich auch keine Reserven leisten könnten. Das hinderte CARD ursprünglich daran, seine Mitglieder zum Sparen anzuhalten, und zwang es sozusagen zur halblegalen Einlagenannahme. CARD und seine Finanzierungsinstitutionen liefen ständig Gefahr, daß die Behörden diese Praxis nicht länger duldeten. Doch mit Erreichen eines gewissen Maßes an Professionalität und Routine erleichterten die Vorschriften für den Finanzsektor die institutionelle Ausgestaltung von CARD zu einer ländlichen Bank. Liberalisierende Reformen des Finanzsektors ermöglichten die Errichtung der CARD Bank. Sie umfassen die Liberalisierung der Zinssätze, die Verbesserung der Vorschriften und Methoden zur Überwachung des Banken- und Kapitalmarkts, die Senkung der vorgeschriebenen Mindestreserven usw. Außerdem ging die Regierung von der direkten Vergabe subventionierter Kredite ab und verließ sich bei der Verwirklichung von Programmen zur Armutsminderung zunehmend auf MFIs.

Mit der Umwandlung in eine Bank verbesserten sich die Beziehungen von CARD zum Finanzsektor. Damit eröffnete sich die Möglichkeit von Kreditfenstern, Rediskontierungsfenstern und anderen finanziellen Dienstleistungen sowie der Zugang zu Finanzdienstleistungen staatlicher und privater formaler Finanzinstitute.

4 Das internationale Umfeld

In allen Phasen seiner institutionellen Entwicklung erhielt CARD finanzielle und technische Hilfe von Institutionen des Nordens und Südens. Dies wirkte sich kräftig und insgesamt positiv aus. CARD ist willens, aus der Erfahrung anderer MFIs, aus Beratung und externer Förderung von Innovationen zu lernen. Anfänglich erhielt CARD finanzielle Unterstützung von diversen privaten, kirchlichen und bilateralen Hilfsorganisationen einschließlich mehrerer europäischer und asiatischer Botschaften. Zu Beginn der Replikation der Grameen Bank erhielt CARD nützliche subventionierte finanzielle, technische und Ausbildungshilfe vom Grameen Trust, von der GTZ, von Cashpor, Philnet und der philippinischen Apex-Organisation. Als CARD seinen Ansatz im Griff hatte und zur Expansion bereit war, bedeutete die Zurückhaltung der Spenderorganisationen, weiter Zuschüsse zu geben, einen kritischen Moment, da die Kreditprogramme stark auf Spenden angewiesen waren (die 1993 noch 20 % des gesamten Kapitals ausmachten, bis 1997 jedoch auf rund 1 % zurückgingen). Von einer anfänglichen Strategie der Diversifizierung von Finanzierungsquellen zur Vermeidung von Mittelknappheit war CARD zu einer Strategie der eigenen Ressourcenmobilisierung durch Spareinlagen und kommerzielle Finanzierungskredite übergegangen. In Gesprächen mit Bankexperten erkannte CARD dann die Vorteile der Umwandlung in eine Bank, ein Prozeß, der mit finanzieller Unterstützung der Deutschen Sparkassenstiftung und ihrer Mitglieder verwirklicht wurde. Zum Glück war CARD genügend gereift, um die kritische Situation zu überwinden und der Herausforderung Herr zu werden. Letztendlich ist ein weiteres Ergebnis der Fallstudie CARDS, daß internationale Unterstützungsorganisationen den Zeitpunkt ihres Rückzugs und von Veränderungen ihrer Förderbedingungen sehr sorgfältig bedenken müssen.

Schlüsselindikatoren und Eckpunkte aus der Fallstudie über die Dorfkassen CVECA im Dogonland – Mali

I Schlüsselindikatoren der CVECA im Dogonland, Stand: 1998¹⁰⁰

a) Die Institution

Name und Anschrift der Institution	CVECA: Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées du Pays Dogon c/o Service d'Appui aux CVECA Pays Dogon, BP 11, Koro, Mali
Ansatz	Netzwerk von den Mitgliedern selbst geführter dezentralisierter Dorfkassen; technische Hilfe seitens einer Förderinstitution; Finanzierung durch die malische staatliche landwirtschaftliche Entwicklungsbank (BNDA), Verknüpfung mit informellem Finanzsektor
Rechtsform	Spar- und Kreditgenossenschaften
Gründungsjahr	1986
Zahl der Zweigstellen	55
Zahl der Beschäftigten	165 + 4 der Förderinstitution
Definition der Mitglieder (Land/Stadt; Bauern/Nicht-Bauern; Männer/Frauen)	alle (meist land-)wirtschaftlich tätigen Frauen und Männer in Dorfgemeinschaften im Dogonland sowie deren informelle Gruppen; die Ärmsten werden dank der traditionellen Solidaritätshilfe der Mitglieder indirekt einbezogen. Das Dogonland ist eine regelmäßig von Dürre heimgesuchte, abgelegene Region Malis.
	<i>(1 US\$ = 728 FCFA), (1 US\$ = 300 FCFA vor 50%iger Abwertung des FCFA 1994)</i>

¹⁰⁰ Die Angaben zur Fallstudie CVECA Pays Dogon konnten nicht aktualisiert werden, weil der Vertreter der CVECA nicht am Dialogworkshop teilnehmen konnte.

b) Dienstleistungen**Sparen**

Einlagen insgesamt	350 Mio. FCFA (<i>0,48 Mio. US\$</i>)
Spartypen	Sichteinlagen, Termineinlagen und Spareinlagen, alle freiwillig
Zahle der aktiven Sparer	23.000
Durchschn. Einlage pro Einleger	15.217 FCFA (<i>21 US\$</i>)

Kredit

Ausstehendes Kreditportfolio	650 Millionen FCFA (<i>0,89 Mio. US\$</i>) 1996
Kredittypen	Individuelle Darlehen gegen dingliche Sicherheiten aller Art (100% des Kreditbetrags) Kapital plus Zinsen zahlbar bei Fälligkeit des Kredits (3, 6, oder 9 Monate)
Gruppen- oder Einzelkredit	Einzelkredite; Familienhaftung (die gesamte Familie des Kreditnehmers tritt für die Rückzahlung von Außenständen ein)
Zahl der aktiven Kreditnehmer	keine aktuellen Angaben, 44 % aller Mitglieder 1993
Durchschn. ausstehender Kreditbetrag / Kreditnehmer	keine Angabe, 14.600 FCFA (<i>49 S\$</i>) 1993
Effektiver Kreditzins; Zinspolitik	Mindestens 30 - 40 % p.a. Zinseinnahmen sollen Gesamtkosten decken; Kreditkosten höher als in anderen formalen Finanzinstituten es Landes, stellen auf die Rentabilität der wirtschaftlichen Haupttätigkeiten und auf die Zinssätze der informellen Spar- und Kreditgruppen ab; niedriger als bei Geldverleihern

Sonstige

Andere Finanzdienstleistungen	keine
Nichtfinanzielle Dienstleistungen	wirtschaftliche Ausbildung fortgeschrittener Mitglieder durch Förderinstitut; Alphabetisierungs- (Rechen-) Kurse stehen über eine andere Institution allen Dorfangehörigen offen

c) Finanzierungsindikatoren

Rückstände (>30 Tage) in % des Kreditportfolios (Vorjahr)	Keine Angabe, offenbar 0 % dank Solidarhilfe der Familienmitglieder bei der Rückzahlung
Operative Nachhaltigkeit	Keine Angaben
Finanzielle Nachhaltigkeit	Keine Angaben
Sparen / Kreditportfolio	54 %
Externe Unterstützung	Gründung und Hilfe bis 1997 durch französisches NGO Centre International de Développement et de Recherche (CIDR), die malische Direction Nationale de l'Action Coopérative (DNACOOOP), Finanzhilfe seitens der KfW, Finanzierung durch BNDA

II Eckpunkte der Fallstudie der selbstverwalteten Dorfkassen im Dogonland, CVECA¹⁰¹, Mali

1 Die Nachfrage der Armen als Ausgangspunkt

Die Dorfkassen werden von allen wirtschaftlich tätigen Frauen und Männern in den ländlichen Gemeinden des abgelegenen und dürrebedrohten Dogonlands selbst verwaltet. Alle Gemeindemitglieder, auch die finanziell bessergestellten, kämpfen auf gleiche Weise mit Umweltbedingungen wie spärlichen natürlichen Ressourcen und der weitgehenden Isolierung von den Märkten¹⁰². Die Dorfkassen stellen für die Kapitalbe-

¹⁰¹ CVECA = Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées

¹⁰² Diese Isolierung bezieht sich jedoch nicht auf den Handel mit Zwiebeln, mit deren Anbau sich Gemeinden entlang einer Felsstufe des Dogonlandes in ganz Westafrika einen Namen gemacht haben und der ihre wesentliche Einkommensquelle darstellt.

dürfnisse der Mitglieder sowie zur Einleitung eines Kapitalisierungsprozesses in ihren Haushalten Sparmöglichkeiten und Kredite zur Verfügung. Die Modalitäten der Kreditvergabe sind so flexibel, daß sie der wirtschaftlichen Kapazität des gesamten Mitgliederspektrums gerecht werden. Diese Flexibilität gilt für die Kredithöhe und die Rückzahlbedingungen. Alle Arten von Kreditgarantien werden akzeptiert (ihr Wert bestimmt den Kreditbetrag), und sie brauchen nur bei Rückzahlungsverzug ausgehändigt zu werden. Tatsächlich zahlen die bessergestellten Mitglieder mehr ein als sie Kredite in Anspruch nehmen (sie sind Nettosparer), und die Armen erhalten zahlenmäßig und nach Anteil am Portfolio mehr Kredite. Um mit den verfügbaren Mitteln möglichst viele Klienten zu bedienen, besteht eine Tendenz zur Vergabe von Kleinkrediten. Daraus ergibt sich eine gewisse Umverteilung der Ressourcen in der Gemeinde. Fortgeschrittene Mitglieder können technische Hilfe und Beratung zur Verbesserung ihrer Unternehmen in Anspruch nehmen. In der Aufbauphase der Dorfkassen förderten die Unterstützerinstitutionen die Diversifizierung einkommensschaffender Aktivitäten (kleine Viehbestände, nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten). Die CVECA Dorfkassen waren Ansatzpunkt für die Alphabetisierung aller interessierten, weitgehend lese- und schreibunkundigen Dorfbewohner. Diesen wichtigen, nichtfinanziellen Zusatzdienst leistet eine staatliche, darauf spezialisierte Organisation. Die Ärmsten (*per definitionem* jene, die nicht wirtschaftlich aktiv sind) können nicht Bankkunden werden, weil sie weder Sparpotential besitzen noch kreditfähig sind. Sie partizipieren aber indirekt dank der traditionellen Solidaritätshilfe der Bankmitglieder, so daß nicht damit zu rechnen ist, daß sich durch die Tätigkeit der Kassen die Kluft zwischen Armen und weniger Armen vergrößert.

Die Mitglieder sehen in den finanziellen Dienstleistungen eine wichtige Ergänzung ihrer traditionellen Investitions- und Spargewohnheiten. Sie investieren weiterhin langfristig in ihren Viehbestand, nach dessen Umfang sich ihre gesellschaftliche Stellung bemißt. Bessergestellte Mitglieder machen bedeutende Einlagen, da sie darin eine günstigere Investition als in bloßer Investition in Vieh erkennen. Arme Mitglieder ziehen kurzfristige Einlagen vor, die sie bei Liquiditätsbedarf entnehmen können. Die Abhebungen und Kreditauszahlungen richten sich nach den landwirtschaftlichen Jahreszeiten, so daß sich bei beiden zur gleichen Zeit Spitzen ergeben.

Die Dorfkassen sind sich einig, daß sie den Armen langfristig nur dienlich sein können, wenn sie auf Eigenhilfe und Tragfähigkeit – also auch auf Unabhängigkeit von Subventionen – abstellen. Um dieses Ziel von Anfang an zu verwirklichen, wird bei Einrichtung einer Dorfkasse der Mobilisierung von Ersparnissen Vorrang gegeben, um eine autonome Kapitalbasis zu schaffen. Das Sparpotential der Dorfgemeinden im Dogonland reicht jedoch für die Deckung der Nachfrage an Kreditkapital nicht aus. Infolgedessen kann eine funktionstüchtige Dorfkasse, wenn sie ein Jahr lang korrekt geführt wurde und weniger als 15 % Kreditaußenstände hat, von der malischen staatlichen Agrarentwicklungsbank BNDA¹⁰³ eine Finanzierung in Anspruch nehmen und so ihr Kreditportfolio wesentlich erweitern. Eine zweite Hauptstrategie für das Erreichen der Nachhaltigkeit ist die Zinspolitik. Die Zinsen für Einlagen wie Kredite sind hoch (15-30 % bzw. 30-40 % p.a. nominal), damit die Einlagen der Mitglieder sowohl gegen Inflation geschützt sind (diese betrug 2 % im Jahr 1999), als auch die Kosten der Mikrokreditvergabe in einem abgelegenen Gebiet gedeckt werden können.

2 Errichtung der MFI, Trägerstruktur, institutioneller Aufbau

Die CVECA wurden zwar im Rahmen eines Projektes der deutsch-malischen finanziellen Zusammenarbeit initiiert, wobei eine französische NGO, das Centre International de Développement et de Recherche (CIDR), die Beratungskomponente übernahm, aber gemeinsam mit den Dorfgemeinden und der (inzwischen aufgelösten) halbstaatlichen malischen Regierungsorganisation für kooperative Entwicklung (DNACOOOP) verwirklicht. Die Dorfbewohner konnten unmittelbar an der Gestaltung eines Konzepts mitwirken, das mit ihrem sozialen Umfeld in Einklang steht. Sie selbst sind die Manager der Dorfkassen. Leitung und Mitarbeiter werden in der Gemeinde rekrutiert. Jeder Dorfbewohner kann der Generalversammlung beitreten, die auf einer Jahrestagung die wichtigen Beschlüsse faßt und die Mitglieder der übrigen Organe wählt. Solange die Kasse nur in einem Dorf tätig wird, ist die Transparenz der Operationen für alle Versammlungsmitglieder gewährleistet. Die Leiter kommen aus allen Schichten und Altersklassen der Männer und Frauen des Dorfes. Die Mitglieder betrachten die CVECA als "ihre eigene Kasse", die in erster Linie den Ärmeren unter ihnen dienen soll.

¹⁰³ BNDA = Banque Nationale pour le Développement Agricole

Fünf Jahre nach Beginn des Projekts zogen sich die oben erwähnten externen Institutionen zurück und übertrugen die – aufgrund des niedrigen formalen Bildungsstands der Bevölkerung benötigte – technische Hilfe einem eigens dazu geschaffenen Förderinstitut, dem “Service d’Appui Aux CVECA”. Damit wurde das CVECA-System organisatorisch autonom. Was die institutionellen Entwicklungsphasen anbelangt, hat es bis kurz nach dem Zeitpunkt des Rückzugs (1997) keine größeren Veränderungen der Strategie und keine wesentlichen kritischen Situationen gegeben, da sich die Initiatoren bei der Gestaltung der malischen Dorfkassen die Lernerfahrungen anderer Ansätze in anderen Ländern zu eigen machten. Das sollte sie bestenfalls vor “*trial and error*”, wie man es bei der Entwicklung von Mikrofinanzprogrammen und -institutionen ansonsten häufig antrifft, schützen; inwieweit dies tatsächlich erreicht wird oder ob sich etwa die Geber zu früh verabschiedeten, zeigt sich erst in der mittleren Frist.

Die CVECA sind ein finanzieller Selbsthilfeansatz, der auf dem Zusammenwirken dreier Typen von Institutionen beruht: relativ kleinen finanziellen Selbsthilfeorganisationen auf Gemeindeebene, einem für Stimulus sorgenden Förderinstitut als Stütze und Kontrolle von außen, und einer Finanzierungsbank (BNDA). Die 55 CVECA bilden drei Assoziationen, die bei der Aushandlung der Finanzierung und anderen Außenkontakten als Zwischenebene funktionieren. Die Mitarbeiter und Vorstandsmitglieder der CVECA werden auf Basis der Gewinne der Kassen bezahlt. Seit 1997 finanzieren die CVECA und ihre Assoziationen alle Dienste des Förderinstituts selbst, indem sie dessen Etat aus Teilen des erzielten Gewinns speisen. Umgekehrt muß dem Institut daran liegen, Dienstleistungen zu liefern, die die Rentabilität aller Kassen herbeiführt. Diese Strategie der Gewinnbeteiligung auf allen institutionellen Ebenen soll helfen, Betrug zu vermeiden, und spornet zu Qualitätsarbeit an.

3 Umfeldfaktoren auf lokaler und nationaler Ebene

In den von der Außenwelt weitgehend abgeschnittenen Dörfern besteht weiterhin ein enger sozialer Zusammenhalt. Er trägt zum Erfolg des Selbsthilfeansatzes bei. Durch das soziale Engagement und die Solidarität wird eine breite Beteiligung der Dorfbewohner, der Armen ebenso wie der nicht ganz so Armen, wünschenswert und möglich, weil sie die Übervorteilung schwächerer Mitglieder verhindert. Zweitens helfen Familienmitglieder und Nachbarn sich gegenseitig bei der Rückzahlung.

Das Dogonland liegt im dürregeprägten Sahel. Dürre ist eine große Naturgefahr, die jederzeit das Spar- und Rückzahlungspotential der Mitglieder schwer beeinträchtigen kann.

Manchmal boten andere Institutionen oder Projekte den CVECA Finanzierungen zu günstigeren Zinsbedingungen an. Aber sie widerstanden solchen Angeboten, wenn sie erkannten, daß diese keinen dauerhaften Charakter haben würden. Sie wollten ihre Dorfkassen, von denen sie sich langfristig mehr Gewinn versprachen, nicht gefährden. Es gibt in jedem Dorf Selbsthilfegruppen (sogenannte *tontines*), die wichtige soziale Funktionen erfüllen und auch informelle Spar- und Kreditmöglichkeiten anbieten. CVECA und die informellen Gruppen ergänzen sich gegenseitig. Einerseits sind die Gruppen Mitglieder und wichtige Einzahler der CVECA, weil sie Zinsen auf ihr Kapital erzielen können. Andererseits sind sie Konkurrenten, die bei gewöhnlich kleinen Beträgen, die oft von den Ärmern und von Frauen gewünscht werden, Finanzdienstleistungen noch flexibler und diskreter anbieten können. Schließlich beschränkt eine CVECA ihre Operationen (zunächst) auf ein Dorf. Aus den Nachbarschaftsgemeinden können nur *tontines* Mitglied der CVECA werden. Diese *tontines* dienen durch Umverteilung ihrer kapitalisierten Mittel somit als Bindeglieder zwischen ihren Mitgliedern und der CVECA.

Dank der anfänglichen Vermittlung des französischen CIDR und der deutschen KfW (Refinanzierung der BNDA) konnten die CVECA gute Beziehungen zu ihrer Bank aufbauen. Die BNDA refinanziert immer mit günstigem Zinssatz, wenn die CVECA die Voraussetzungen erfüllt. Andere Banken, die potenziell zu Marktsätzen finanzieren könnten, zögern jedoch noch, mit den MFIs Finanzierungsgeschäfte einzugehen, da sie die Risiken nur schwer einschätzen zu können glauben. In diesem Zusammenhang sind auch die für den Finanzsektor geltenden Vorschriften ein Unsicherheitsfaktor. MFIs, die nicht als Genossenschaften registriert sind, müssen beim Finanzministerium eine auf fünf Jahre begrenzte Ausnahme-Betriebsgenehmigung beantragen. Zudem wurde der Höchstzins für Mikrokredite von der Westafrikanischen Währungsunion (BCAO) im PARMEC-Gesetz auf 27 % p.a. begrenzt. Bislang dulden die Behörden noch den inzwischen illegalen CVECA-Zinssatz von 40 %, da die CVECA keine substantielle makro-ökonomische Wirkung haben. Die westafrikanischen Finanzbehörden empfinden solche Zinssätze immer noch als Wucherzins, obwohl sie verglichen mit denen der Geldverleiher und informellen Kreditgruppen niedrig sind (letztere betragen im Operationsge-

biet der CVECA bis zu 120 % p.a.) und für das Überleben der Dorfkassen notwendig sind. Die internationale Politik versucht die BCAO zur Lockerung ihrer Mikrofinanz-Zinspolitik zu überreden.

Die malische Regierungspolitik der Demokratisierung, Dezentralisierung und Privatisierung wirkt zugunsten der dezentralisierten Finanzinstitutionen. Die Regierung fördert sogar deren Ausbreitung durch bilaterale Zusammenarbeit.

4 Das internationale Umfeld

Wie oben erwähnt, besteht ein enges Verhältnis zwischen den Unterstützerinstitutionen CIDR, KfW, der früheren DNACOOOP und den CVECA. Es beruht auf dem Grundsatz der Subsidiarität. CIDR spielte bei der Entwicklung des CVECA-Konzepts eine wichtige Rolle. Es stellte auch umfangreiche technische Hilfe bereit. Doch von Anfang an wurde eine Strategie befürwortet, die zur Autonomie der Dorfkassen, ihrer Assoziationen und der Förderinstitution führte. Die Organisationen wollten sich so schnell wie möglich zurückziehen und die gesamte Verantwortung und alle Aufgaben der CVECA, den Assoziationen und dem Service d'Appui Aux CVECA als autonomer, nur von Maliern und Malierinnen besetzten Förderinstitution übertragen. Die CVECA erhielten Finanzhilfe für den Kapazitätsaufbau und die Einrichtung der Infrastruktur der neuen Dorfkassen (sichere Bauweise, Ausrüstung, Mitarbeitertraining) in Form von Zuschüssen der KfW (erste Kassen) und neuerdings von UNCDF. Die KfW konnte die BNDA zur Finanzierung der CVECA zu günstigen Zinssätzen bewegen. Mit der Finanzierung wächst das Kreditportfolio der CVECA, womit sie für die Dorfbewohner sehr attraktiv werden. Die KfW richtete für die BNDA eine Kreditlinie ein, um die Finanzierung der CVECA zu sichern. Dank einer Bürgschaft der KfW kann die BNDA in ihrer eigenen Region nach Finanzierungsquellen Ausschau halten und so von direkt subventionierten Kreditlinien unabhängig werden. Während afrikanische Banken (aus den genannten Gründen) weiterhin zögern, war die Finanzierung durch eine europäische Geschäftsbank erfolgreich.

Zum Verhältnis zu internationalen südlichen Mikrofinanzinstitutionen oder Unterstützerstrukturen liegen keine Angaben vor.

Schlüsselindikatoren und Eckpunkte aus der Fallstudie über das MC²-CCEI Bank-ADAF-Network - Kamerun

I Schlüsselindikatoren des MC²-Network, Stand: 1999

a) Die Institution

Name und Anschrift der Institution	MC ² : Mutuelles Communautaires de Croissance c/o ADAF, B.P. 11646, Yaoundé, Kamerun
Ansatz	Netzwerk dezentraler Dorfkassen unter Leitung ländlicher und externer städtischer Eliten, techn. Hilfe seitens einer (nichtfinanziellen) Förderinstitution (ADAF); Rechnungsprüfung und Finanzierung durch Privatbank (CCEI)
Gründungsjahr	1992
Rechtsform	MC ² : Spar- und Kreditgenossenschaften, ADAF: Nicht-Regierungsorganisation; CCEI: registrierte Bank
Zahl der Zweigstellen	33 in Betrieb, etwa 25 geplant
Zahl der Beschäftigten	100 + 14 des Förderinstituts
Definition der Mitglieder (Stadt/Land; Bauern/Nicht-Bauern; Männer/Frauen)	alle wirtschaftlich aktiven Mitglieder der Landgemeinde (einschl. informeller and semiformeller Gruppen), aus dem betr. Dorf stammende städt. Eliten sind meist Initiatoren und Förderer von MC ² , Ansprache ärmerer Mitglieder durch Spezialprogramme
Zahl der aktiven Mitglieder	18 432 (darunter über 500 Gruppen und Assoziationen)
	(1 US\$ = 728,72 FCFA)

b) Dienstleistungen

Sparen

Einlagen insgesamt	2.583,5 Mio. FCFA (<i>3,55 Mio. US\$</i>)
Spartypen	Sparen, Festeinlagen, Sichteinlagen, Scheckkonten
Zahl der aktiven Sparer	16.396
Durchschnitt. Einlagen pro Einleger	157.569 FCFA (<i>216 US\$</i>)

Kredit

Gesamtes Kreditportfolio	1.015,6 Millionen FCFA (<i>1,4 Mio. US\$</i>) (22 MC ²)
Kredittypen	<ul style="list-style-type: none"> – Hauptsächlich Einzelkredite, möglichst für Produktionszwecke, gegen Vorlage dinglicher Sicherheiten im Wert von mindestens 100 % des Kredits, variable Rückzahlkonditionen, Laufzeit 6-24 Monate – Kurzfristige Kredite gegen Agrarproduktion als Sicherheit; rückzahlbar um die Erntezeit – Kauf von Kunstdünger und Unkrautvertilgungsmitteln, rückzahlbar nach der Ernte – Kapitalisierungsanleihen für informelle Spar- und Kreditgruppen, Laufzeit variabel
Gruppen- oder Einzelkredit	Einzelkredite, ausgenommen bei Kapitalisierungskredite
Zahler der aktiven Kreditnehmer	2.177 Kreditnehmer bis Juni 1998 (informelle Gruppen werden als ein Kreditnehmer gezählt, tatsächl. Personenzahl also höher)
Ausstehender Kredit pro Kreditnehmer	0,56 Mio. FCFA (<i>773 US\$</i>) 1998
Effektiver Kreditzins	Mindestens 29 – 34 %
Zinspolitik	Zins wird von jeder MC ² festgelegt, niedriger als Marktrate, niedrigere Zinsen für kleinere Kredite (werden durch Portfolioerhöhung ausgeglichen)

Sonstige

Andere Finanzdienstleistungen	Bankoperationen wie nationale und internationale Überweisungen, traveller cheques ("Flash Cash")
Nichtfinanzielle Dienstleistungen	auf Einzelinitiative von einzelnen MC ² : Verkauf von Produkten des landwirtschaftlichen Bedarfs; Betrieb einer Telefonzelle, eines Lebensmittelladens, Verleih hölzerner Sicherheitsboxen an Mitglieder

c) Finanzierungsindikatoren

Rückstände (>30 Tage) aus ausstehenden Krediten in % des Kreditportfolios (Vorjahr)*	1,1 % (bei 22 MC ²) (Juni 1999)
Operative Nachhaltigkeit	nicht bewertbar (Kosten von CCEI Bank und ADAF sind noch nicht bewertet)
Finanzielle Nachhaltigkeit	nicht bewertbar (Kosten von CCEI Bank und ADAF sind noch nicht bewertet)
Sparen / Kreditportfolio	253 % (Juni 1999), keine Trendaussage (Angabe nicht gesichert)
Externe Unterstützung	<p>Initiiert von CCEI Bank und städtischen Eliten, technische und finanzielle Unterstützung durch CCEI Bank und ADAF</p> <p>Finanzhilfe für ADAF von MISEREOR (Deutschland), für Spezialprogramme zugunsten ärmerer Mitglieder von SOS-FAIM (Belgien) und GATSBY (Großbritannien)</p>

II Eckpunkte der Fallstudie des MC²-Network, Kamerun

1 Erreichen der Armen und Nachhaltigkeit der Institution

Die Dorfkassen MC² wurden gegründet, um die ländlichen Gebiete in den Entwicklungsprozeß Kameruns einzubeziehen. Durch Bereitstellung finanzieller Dienstleistungen an Landbewohner und Kleinunternehmer sollten die MC² zum Entwicklungsmotor werden, um die Armut zu lindern und die Landflucht zu bremsen. Eine wichtige Strategie dient der Retransferierung von Finanz- und Humankapital aus den Städten aufs Land. Deshalb wird die Idee der MC² von wohlhabenden Bürgern gefördert und verbreitet, die aus dem ländlichen Einzugsgebiet der MC² stammen. Die Dienstleistungen der MC² umfassen Einzel- und Gruppensparmöglichkeiten, Zahlungsverkehr sowie Einzel- und Gruppenkredite mit recht flexiblen Modalitäten. In der Praxis können wohlhabende städtische und ländliche Kunden die Beitrittsbedingungen zur MC² besser erfüllen als die armen Dorfbewohner. Darum haben einige MC² Sonderbedingungen für Arme und Frauen eingeführt, die deren Möglichkeiten besser gerecht werden. Beispielsweise können sie kurzfristige Kredite erhalten, indem sie ihre landwirtschaftliche Produktion als Sicherheit stellen. Außerdem wurde in drei MC² ein Pilotprogramm gestartet, das für informelle Spar- und Kreditgruppen Kapitalisierungskredite anbietet. Einige MC² führten als Reaktion auf die von den ländlichen Mitgliedern geäußerten Bedürfnisse nichtfinanzielle Dienstleistungen ein. Dazu gehören z. B. der Verkauf von Produkten des landwirtschaftlichen Bedarfs, eine Telefonzelle, ein Gemüseladen und der Verkauf von hölzernen Sicherheitsboxen.

Die MC² bemühen sich, den Dienst an den Armen nachhaltig zu gestalten, indem sie eigene Ressourcen (*“hot money”*) mobilisieren. Sie generieren Einkommen in Form von Anteilsscheinen und Einlagen einer breiten Zielgruppe einschließlich städtischer Eliten. Letztere sind wichtige Anteilseigner der MC². Notfalls kann die MC² eine Finanzierung bei der CCEI beantragen. Die Sonderprogramme für Arme funktionieren allerdings mit Hilfe von Subventionen/Zuschüssen von außen. Bei ihrer Zinspolitik wollen die MC² die Zinsen auf vernünftiger Höhe halten (allerdings niedriger als vergleichbare Mikrokreditzinsen in der Region), um den Kunden Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Den geringeren Gewinn pro Kreditscheinheit wollen sie durch Ausweitung des Kreditportfolio wettmachen.

2 Entstehung der MFI, Trägerstruktur, institutioneller Aufbau

Initiator des MC²-Netzwerks ist der Präsident der einheimischen Ge-

schäftsbank CCEI. Den Kontakt zur Landbevölkerung mit dem Ziel, sie für seine Idee zu sensibilisieren und ihr Vertrauen zu gewinnen, nahm er über deren Verwandte auf, die in die Stadt abgewandert und dort zu relativem Wohlstand gelangt waren (die sogenannte externe Elite). Mitglieder dieser externen Elite, die bereit sind, zur Entwicklung ihres Dorfes beizutragen und sich dort später zur Ruhe setzen wollen, sensibilisieren die sogenannte "interne Elite" und letztlich die ganze Bevölkerung der Dorfgemeinde. Wichtig für die Nachhaltigkeit der MC² ist, daß die örtlichen traditionellen und religiösen Führer (die interne Elite) mit dem Ansatz einverstanden sind und daran teilnehmen. Alle erwähnten Kreise haben unterschiedliche Interessen, deren Befriedigung die MC² anstreben müssen.

Der institutionelle Aufbau weist eine Dreiecksstruktur auf: Die MC² sind von ihren Mitgliedern geführte finanzielle Selbsthilfeorganisationen. Die CCEI Bank wird als Rechnungsprüfer und Finanzierungspartner tätig. Sie gründete die Selbsthilfe-Förderinstitution ADAF, eine durch Kameruner und Ausländer (Deutsche und Niederländer) errichtete NGO, die die Entwicklung der institutionellen Kapazitäten der MC² betreut (Ausbau, Mitarbeitertraining, technische Beratung). Diese Dreiecksstruktur stellt eine der Besonderheiten des Ansatzes dar.

Alle MC²-Mitglieder sind Anteilseigner und Mitglieder der Generalversammlung. Diese ist das höchste Organ, das formal die Beteiligung aller Mitglieder an der Entscheidungsfindung gewährleistet. Die Versammlung wählt den Vorstand, der die Kreditvergabe absegnet. Der Vorstand wiederum wählt den Mitarbeiterstab aus, vom dem drei Personen aus dem Einzugsbereich der MC² stammen müssen. Die Mitarbeiter werden in der CCEI Bank (banktechnisch) und beim ADAF (im Management der MC², in Mikrofinanzierung, ländlicher Entwicklung und Soziologie) ausgebildet. Außerdem sorgt ein Ältestenrat für die Einbeziehung von kulturellen und religiösen Werten in das MC²-Management. Die bessergestellten und städtischen Mitglieder und die CCEI Bank üben jedoch in der Startphase einen erheblichen Einfluß auf Managemententscheidungen aus. Durchschnittlich 54 % der Mitglieder der Vorstände bilden Vertreter der städtischen Elite. Die Geschäftsordnung wird von der Generalversammlung verabschiedet, Änderungen daran müssen der rechnungsprüfenden CCEI Bank vorgelegt werden. Nach früheren Untersuchungen mangelte es bei der Mehrheit der Versammlungsmitglieder an wirksamem Wissen und intellektueller Fähigkeit für die Kontrolle des MC²-Managements. Der Er-

folg des Ansatzes hängt daher sehr vom Einzelengagement der wohlhabenden Mitglieder für die Entwicklung ihres (Heimat-) Dorfes ab. Die MC² sind ein Netzwerk mit einem Beratungskomitee als gemeinsamem Organ. Das Verhältnis jeder MC² zur CCEI Bank und zum ADAF ist jedoch stärker als das Verhältnis der MC² zueinander.

Gemeinsame, standardisierte Geschäftsordnungen der MC² bilden den Rahmen für die autonome Entscheidungsfindung über Zinsen, Kreditbedingungen und -höhe sowie die Gestaltung neuer Dienstleistungen. Die MC²-Mitarbeiter leiten monatlich Kassenbücher und Quittungen dem ADAF zu, wo sie kontrolliert und bilanziert werden. ADAF plant eine Optimierung dieses zeitraubenden Systems. Zur Motivations- und Leistungssteigerung der MC²-Mitarbeiter richtet es ein Belohnungssystem ein. Die Anreize basieren auf quantifizierbaren Leistungskriterien wie der Portfolioleistung in der Vergangenheit, der institutionellen Wachstumsrate nach Vermögen etc. und der Gewinnung von Spareinlagen. Die MC² müssen für die Dienstleistungen des ADAF bezahlen, wobei sie erst ab Erreichen institutioneller Nachhaltigkeit alle Kosten tragen sollen. Die MC² versichern ihre Gebäude gegen Raub, Feuer und Schäden.

Der Ansatz weist weitere Besonderheiten auf: Der Liquiditätsbedarf der MC² ist hoch, da sie auch Leistungen des Zahlungsverkehrs anbieten (Schecks – Flash Cash – Überweisungen) und die Kunden ihre Einlagen jederzeit entnehmen können. Damit wollen die MC² das Vertrauen von Kunden erwerben, die bei den wiederholten Bankzusammenbrüchen in Kamerun in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen gemacht haben. Der Liquiditätsbedarf (vor allem mittel- und langfristige Gelder) schmälert das Kreditportfolio und damit den Gewinn der MC². Die CCEI Bank bietet Finanzierung für kurzfristige Kredite. Zweitens ist die Zahl der Anteilsscheine pro Mitglied nicht, wie in klassischen Genossenschaftsformen, begrenzt. Deshalb halten vor allem wohlhabende Mitglieder, insbesondere aus der Stadt, in der Anfangsphase einen besonders hohen Anteil am Eigenkapital. Grund dafür war vielleicht der Wunsch, für die Errichtung einer MC² alles verfügbare Kapital zu mobilisieren und sich auf die eigenen Ressourcen zu verlassen. Die Regel "Eine Stimme pro Kopf" trägt zur Senkung ihres Einflusses bei, und in vielen MC² gilt, daß ein bestimmter Kreditanteil örtlich vergeben werden muß (z.B. 70% bei der MC² in Doumbouo). Die Statistik zeigt, daß 89% aller Kredite und 80% des Kreditgesamtvolumens an die Dorfbevölkerung vergeben werden. Bei der Jahrestagung (Januar 1999) der Vorstandsvorsitzenden der MC² wurde

als Zielvorstellung des MC²-Netzwerks beschlossen, daß Kreditbeträge von weniger als 500.000 FCFA mindestens 30%, zwischen 0,5 Mio. und 3 Mio. FCFA 40%, und über 0,3 Mio. maximal 30% ausmachen sollen. Damit steigen bei ansonsten gleichen Bedingungen die Kosten und sinkt die Rentabilität; zudem setzt diese Regel eine strenge Durchsetzung und ein transparentes Kreditgenehmigungssystem voraus. Andererseits sind die Anreize zur Gewinnerzielung recht hoch, da nach der Geschäftsordnung ein Teil des Gewinns als Dividende an die Mitglieder verteilt wird und ein Teil als Investition in wirtschaftliche und soziale Gemeindeprojekte der MC² fließt. Diese MC² konnten ein in früheren Jahren vorherrschendes Problem lösen, daß sie nämlich den Anteilseignern keine Dividende zahlen konnten. In diesen Fällen brauchen große Anteilseigner jedoch einen weiteren Anreiz: Zugang zu relativ großen MC²-Krediten zu niedrigeren Zinsen, als sie im formalen (städtischen) Banksektor üblich sind.

Das MC²-Netzwerk wurde von Anfang an als Selbsthilfeansatz für die Bevölkerung in finanzwirtschaftlich unterversorgten Gebieten konzipiert. Binnen acht Jahren sind 33 MC² funktionstüchtig geworden. Die Praxiserfahrung hatte die Einführung einschlägiger wirtschaftlicher Dienstleistungen zur Folge. Inzwischen will das Netzwerk mit über 20 neuen MC² expandieren. Hierin könnte die Chance zur Optimierung des Ansatzes dank der Lernerfahrungen liegen, sofern die entscheidenden Mitglieder dazu bereit sind.

3 Umfeldfaktoren auf lokaler und nationaler Ebene

Ausdrücklich beabsichtigt war die Einbettung des Ansatzes in die Kultur und Sozialstruktur der Bamiléké, die in der Ursprungsregion der MC², in Westkamerun wohnen. Sie bilden eine sehr hierarchische Gesellschaft, in der weltliche, religiöse und administrative Führer unumstrittene und zugleich für das Wohlergehen aller Gesellschaftsschichten traditionell verantwortliche Autoritäten darstellen. In diesem Umfeld kann die Elite beim Dienst an den Armen nicht außer Acht gelassen werden. Die Führer haben die Macht, Aktionen zu blockieren, die ihre vielschichtigen Interessen bedrohen oder übergehen könnten. Um so mehr kommt es darauf an, daß sie Anteilseigner und damit die MC² "ihre Sache" sind und sie ihre hohe Stellung positiv nutzen, indem sie ihr menschliches und finanzielles Kapital einbringen. Das völlig andere Gesellschaftssystem in Nordkamerun

scheint eine dortige Verwirklichung des Ansatzes, der an das soziale, kulturelle und religiöse Gemeinschaftsverhalten angepaßt sein muß, nicht zu verhindern, aber zu verteuern.

In Nordkamerun ist die Einführung der MC² etwas problematisch und vor allem relativ kostspielig. Das Sozial- oder Kultursystem als solches ist nicht zwangsläufig ein Problem. Zumindest erzielt die MC² in Ngaoundal gute Ergebnisse und funktioniert hinsichtlich der Innovationen noch besser als andere MC² – was zeigt, daß Mikrofinanzierung auch unter schwierigen Bedingungen funktionieren kann, sofern die örtliche Organisation sie an diese Bedingungen anpaßt.

Über Konkurrenz zu anderen Mikrofinanzorganisationen wird nicht berichtet. Sie mag seitens informeller Spar- und Kreditgruppen gegeben sein, in die fast alle Kameruner beträchtliche Summen einzahlen. Viele dieser Gruppen werden jedoch Mitglied der MC². Sie ergänzen deren Kreditangebot vor allem an die armen Dorfbewohner, da sie kleinere Kredite flexibler vergeben (s. Beschreibung des CVECA-Ansatzes).

Das MC²-Netzwerk unterhält, wie erwähnt, enge Beziehungen zur privaten CCEI Bank. Diese verknüpft die MC² mit dem formalen nationalen und internationalen Banksystem. Finanzwirtschaftliche Vorschriften für den Mikrofinanzsektor gibt es in Kamerun bislang nicht. Deswegen schrieb das kamerunische Finanzministerium die externe Rechnungsprüfung des MC²-Netzwerks durch die CCEI Bank vor. Damit erfüllt die CCEI Bank die Rolle einer Finanzkontrollbehörde. Die Wirksamkeit dieses Prinzips kann unterstellt werden, da die CCEI Bank ein kommerzielles Interesse am Erfolg der MC² hat.

4 Das internationale Umfeld

Der Förderorganisation ADAF obliegt die Verbindung zu nationalen und internationalen Entwicklungsorganisationen. ADAF erhält seit 1997 Zuschüsse von Misereor. Misereor hat auch gewisse Ausstattungsmittel der MC² finanziert. Die britische NGO GATSBY stellt einen Kreditfond für die Kreditvergabe an Frauengruppen bereit. Das belgische SOS-FAIM finanziert das Pilotprojekt des Kapitalisierungssparens und der Kreditgruppen für die Ärmere. Das MC²-Netzwerk ist Katalysator für Gelder der kamerunischen Regierung und der Weltbank. Zur Zeit prüft ADAF die Errichtung eines speziellen Investmentfonds.

Während der Gründungsphase einer MC² scheinen Subventionen erforderlich. Aus den vorliegenden Dokumenten geht nicht hervor, ob ADAF als Förderinstitution für seinen Betrieb im jetzigen Rahmen ohne Zuschüsse auskommen kann.

Die wahrscheinliche künftige Orientierung des MC²-Netzwerks zielt auf größere Unabhängigkeit von den beiden Unterstützerinstitutionen CCEI Bank und ADAF ab. Bei Abfassung des Berichts war noch nicht klar, ob ADAF in eine MC²-Apex-Organisation umgewandelt oder bei deren Errichtung behilflich sein wird, womit sich die Transparenz des Netzwerks erhöhen würde. Alle Mitglieder des Vorstands und Ältestenrats werden demokratisch von der Generalversammlung gewählt. Das Management der MC² ist aufgrund des vorhandenen Verfahrens und der Außenkontrolle transparent.

Über die direkten Süd-Süd-Mikrofinanzbeziehungen besagen die verfügbaren Dokumente nichts. ADAF und das MC²-Netzwerk sind Mitglieder von CAMI (Cameroon Association of Microfinancial Institutions), die die wichtigsten MFIs (90%) in Kamerun umfaßt. CAMI ist eine professionelle Vereinigung, die den Erfahrungsaustausch der MFIs in Kamerun begünstigt. Die Manager von ADAF und CCEI nehmen aber auch regelmäßig an Konferenzen über die Entwicklung des Mikrofinanzsektors teil, um mit den internationalen MFIs oder Unterstützungsstrukturen Erfahrungen auszutauschen.

Schlüsselindikatoren und Eckpunkte aus der Fallstudie über den Kolping Trust – Indien

I Schlüsselindikatoren von Kolping Trust, Stand: 1999

a) Die Institution

Name und Anschrift der Institution	Kolping India, National Office, Bishop House, PB No. 6, BB Street, Coimbatore, Tamil Nadu, Indien
Ansatz	Förderung finanzieller Selbsthilfe für Spar- und Kreditgruppen auf Gemeindebasis durch zinslose Kredite und Ausbildung und unternehmerisches Training der NGO. Finanzaktivitäten der NGO sind nicht auf Kostendeckung ausgelegt.
Gründungsjahr	Kolping Society of India: 1980; Kolping Trust India: 1993
Rechtsform	Gemeinnützige (religiöse) Nicht-Regierungsorganisation
Zahl der Zweigstellen	21 Diözesanbüros, 664 Gruppen
Zahl der Beschäftigten	37 eigene Mitarbeiter + Priester, Schwestern und Personal kirchlicher Organisationen der örtlichen Pfarreien und Diözesen als wichtigen Außenmitarbeitern
Definition der Mitglieder (Land/Stadt; Bauern/Nicht-Bauern; Männer/Frauen)	Frauen und Männer aus ländlichen und städtischen Kolpingfamilien, landwirtschaftliche und nicht-landwirtschaftliche, niedrige Einkommensgruppen sowie in Pfarrei aktiver unterer Mittelstand / Mitglieder der Kolpingfamilie.
	<i>(40 Rupien (Rs.) = 1 US\$)</i>

b) Dienstleistungen**Sparen**

Einlagen gesamt	12,93 Mio. Rs. (0,32 Mio. US\$)
Spartypen	Gruppenpflichtsparen und Gruppenfesteinlagen auf Gruppenkonten bei örtlichen Banken
Zahl der aktiven Sparer	15.068
Durchschn. Einlage pro Einleger	858 Rs. (21,5 US\$)

Kredit

Kreditportfolio gesamt	keine Angaben, da nur dezentral verwaltet
Kredittypen	<ul style="list-style-type: none"> - 1. Phase: zinslose Gruppenkredite zur Weitergabe an Einzelmitglieder, Kreditbetrag in enger Relation zur Einlagehöhe, Rückzahlung an Kolping in 10 Monatsraten, Kreditrotation innerhalb dieser Zeit möglich; - 2. Phase: Kredite an Mitglieder durch Rotation eigener Ersparnisse zu 1 % Zins, ergänzt durch zinslosen Gruppenkapitalisierungskredit (30.000 Rs., 750 US\$) von Kolping, sowie zinslosen Kredit für Gruppe oder Haushalt für größere Projekte, bis zu 50.000 Rs. (1.250 US\$); Laufzeit: 10 Monate für alle drei Typen - Zinsfreier Einzel-Milchkuhkredit für Hälfte des Wertes eines Tieres; Laufzeit: etwa 12 Monate
Gruppen- oder Einzelkredit	Gruppenkredite
Zahl aktiver Kreditnehmer	2.177 Kredite bis Juni 1998
Durchschn. ausstehender Kreditbetrag / Kreditnehmer	nicht bewertet
Effektiver Kreditzins Zinspolitik	0 % Nominalzins = Zinsfreiheit, um die Ärmsten zu erreichen, ohne aus der Kreditvergabe an sie Gewinn zu ziehen. Effektivzins > 0 % durch Gebühren. Bei Rotationskrediten aus Gruppenguthaben ist 1 % als Entschädigung für gruppeninternen Verwaltungsaufwand zulässig.

Sonstige

Finanzielle Dienstleistungen	Hausbauprogramm: Mitglieder, die 4.000 Rs. (100 US\$) Einzeleinlage erreicht haben, können 10.000 Rs. (250 US\$) Bauzuschuß erhalten
Nichtfinanzielle Dienstleistungen	Bildungserziehung vor der Gruppenbildung und während der Gruppensitzungen, Wirtschaftstraining in Seminaren, durch Einzelhilfe und Handbücher

c) Finanzierungsindikatoren

Rückstände (>30 Tage) aus ausstehenden Krediten in % des Kreditportfolios (Vorjahr)	Keine Angaben
Operative Nachhaltigkeit	Nicht zutreffend
Finanzielle Nachhaltigkeit	Nicht zutreffend
Sparen / Kreditportfolio	0, da Einlagen bei lokalen Banken
Externe Unterstützung	Zuschüsse der Internationalen Kolpinggesellschaft, weiterer Kolpingsektionen und der amerikanischen NGO Habitat; Teil des Netzwerks von Pfarreien und kirchlichen Organisationen (Personaleinsatz)

II Eckpunkte der Fallstudie Kolping Trust, Indien

1 Erreichen der Armen und Nachhaltigkeit der Institution

Wie alle Armen in Indien kämpfen auch die armen Kolpingmitglieder mit einem Umfeld sich verschlechternder Lebensbedingungen. Kolping India will ihr wirtschaftliches und soziales Selbsthilfepotential stärken. Es vereinigt Gruppen von 10-30 Mitgliedern in Selbsthilfegruppen auf Gemeindebasis, den Kolpingfamilien. Sein holistischer Ansatz verknüpft die Förderung geistlicher Stärke und sozial orientierten Lebens mit Ausbildung und Finanzdienstleistungen für einkommensschaffende Aktivitäten. Nach Kolping Indias Auffassung fehlt es "den Armen" an Selbstvertrauen, Fertigkeiten und Kapital. Darum brauchen sie finanzielle und nichtfinanzielle Dienstleistungen. Für ein wirkliches "Empowerment" kommen die einen nicht ohne die anderen aus. Alle Kolpingfamilien funktionieren als Spargruppen. Auf diese Weise werden die Gruppenmitglieder dazu ge-

bracht, ihre eigenen Ressourcen zu schaffen und sich ihrer Selbsthilfefähigkeit bewußt zu werden. Die Gruppenmitglieder zahlen ihre individuellen Sparbeiträge auf ein Gruppenkonto bei einer nahegelegenen Zweigstelle einer kommerziellen Bank ein. Kolping India selbst stellt den Gruppen zinsfreie Kredite zur Verfügung, die diese den Einzelmitgliedern hauptsächlich für produktive Zwecke zuteilen. Außerdem gewähren sich die Gruppenmitglieder durch Rotation ihrer Ersparnisse gegenseitig Kredit. Die Mitglieder können für die Auswahl geeigneter Projekte sowie für Ausbildung in technischen Fertigkeiten durch eine Spezialeinheit von Kolping India subventionierte Beratungsleistungen anfordern.

Obwohl Kolping India die Armen im Auge hat, steht der Ansatz allen interessierten Mitgliedern offen. Nicht ganz so arme Mitglieder besitzen oft Fertigkeiten, die das Gruppenleben und die Verwirklichung von Mikroprojekten erleichtern können. Selbst innerhalb der großen Pfarrgemeinden lassen sich in verschiedenen Wohnvierteln ärmere und bessergestellte Gruppen finden. Um den Gruppenzusammenhalt und gemeinsame Interessen zu gewährleisten, sollten Lebensstandard und Wachstumspotential der Gruppenmitglieder nicht zu sehr differieren. Jede Gruppe bestimmt selbst die Höhe des wöchentlichen Pflichtsparens. Bei Berücksichtigung der jeweiligen Situation der Mitglieder kann dieser Betrag von Mitglied zu Mitglied innerhalb einer gewissen Spanne variieren. Freiwillige, zusätzliche Spareinlagen werden nicht gefördert.

Die Kreditbeträge wachsen mit der wirtschaftlichen Absorptionsfähigkeit der Mitglieder. Damit die Gruppen den Kreditbedarf einer möglichst großen Mitgliederzahl decken können, wird eine Einkommensobergrenze festgelegt. Ist ein Mitglied so weit fortgeschritten, daß seine Aufnahmekapazität die Obergrenze übersteigt, sollte es in der Lage sein, bei der formalen Bank, mit der die Gruppe von Anfang in Verbindung steht, einen Kredit aufzunehmen. Die Differenz zwischen dem zinsfreien Kolpingkredit und dem Marktzins der kommerziellen Banken bietet jedoch dazu kaum Anreiz. Weniger arme Gruppen wachsen wirtschaftlich schneller als arme Gruppen. Ein Grund dafür ist, daß die Kreditbeträge die Gruppeneinlagen nicht übersteigen.

Eine holistische Entwicklungsperspektive und das damit einhergehende umfassende und subventionierte Dienstleistungspaket für Arme sind nicht ohne weiteres mit der finanziellen Tragfähigkeit der Dienstleistungsinstitution in Einklang zu bringen. Kolping India handelt nach christlichen

Werten, wonach der Dienst an den Armen Pflicht ist. Es begreift sich nicht als Finanzinstitut, für dessen Dienste man zahlen muß. Finanziell gesehen ist der Ansatz nicht selbsttragend. Die Organisation kann kein Einkommen aus ihrem Kreditportfolio generieren. Sie ist von fremden Quellen, nämlich ausländischen Zuschüssen, abhängig, womit die Kontinuität der Dienstleistungen gefährdet ist (vgl. nachstehende Abschnitte). Dennoch hat sich Kolping einige strategische Elemente zu eigen gemacht, wodurch der Ansatz mit den gegebenen Ressourcen operativ und ressourcensparend ist: Da die Kolpingfamilien in ihre Pfarrgemeinde eingebettet sind, stehen im Prinzip alle physischen und personellen Strukturen der katholischen Kirche (Pfarrpriester, Schwestern, Diözesanbüros, Sozialdienste usw.) zur Unterstützung der Kolpingfamilien bereit. Das erlaubt der Kolpinggesellschaft, die eigenen Lohnkosten zu senken und die zur Verfügung stehenden Mittel im Wesentlichen für ihr Kreditportfolios zu nutzen. Zudem betreiben die meisten Kolping-Diözesanbüros außerhalb des Finanzsektors selbst einkommensschaffende Projekte zur Deckung ihrer Betriebskosten.

2 Entstehung der MFI, Trägerstruktur, institutioneller Aufbau

Die Initiative zum Spargruppenansatz ging im Jahr 1990 vom Landesleiter der Kolpinggesellschaft aus. Die Idee kam ihm aufgrund seiner Erfahrungen der Arbeit als Priester mit Pfarrmitgliedern und während seines Einsatzes beim katholischen Sozialdienst. Es handelt sich um einen finanziellen Selbsthilfeansatz. Kolping India benutzt die Landes- und Diözesanbüros als Förderinstitute der Kolpingfamilien/-gruppen, die als Finanzorganisationen auf Gemeindebasis operieren.

Gehen neue Ideen für die Gestaltung von Dienstleistungen auch meist vom Landesleiter aus, so haben die Kolpinggruppen doch ihre eigenen Exekutivkomitees und sind in den Vorständen auf Diözesan-, Regional- und Landesebene vertreten. Mitarbeiter und Mitglieder denken gemeinsam über geeignete Reaktionen auf die geäußerten Bedürfnisse nach. Die Diözesangremien entscheiden im Verein mit den Diözesanleitern über die Kreditzuteilung an die Gruppen. Die Gruppen wiederum entscheiden über die Kreditverwendung durch ihre Mitglieder. Die Gruppen managen sich selbst. Sie führen die Bücher, verfassen regelmäßige Berichte und kontrollieren den Kreditrückfluß.

Die Kolping Society of India bestand schon 11 Jahre vor Errichtung des Kolping Trust, der den Gruppensparansatz einführte. In den ersten Jahren unterstützte sie eher unsystematisch Bewußtseinsförderungs- und einkommensschaffende Projekte. Der Sparansatz wurde eingeführt, damit die Selbsthilfegruppen selbsttragender wurden, und um der Organisation, die wegen fehlender Mittel beinahe eingeschlafen war, neues Leben einzuhauchen. In den ersten Jahren war der Aufbau von Spargruppen mühsam, weil es einige Zeit dauert, bis sich Spareinlagen ansammeln und die Mitglieder einen Erfolg ihrer Bemühungen erkennen. Kredite zur Kapitalisierung der Gruppen konnte Kolping erst vergeben, als es nach einigen Jahren die Erlaubnis erhielt, ausländische Zuschüsse entgegen zu nehmen.

Die Fremdhilfe hat die Kapitalbasis der Gruppenmitglieder verbreitert und ihre Wirtschaft gestärkt, so daß sie zum Beispiel wurden, dem sich viele andere Gruppen anschlossen. 1995 betrug die Zahl der Mitglieder 15.000. Aufgrund ihrer jahrelangen Erfahrung hätte eine Expansion erwartet werden können, aber dem standen die begrenzten Mittel im Wege. Die Mitgliederzahl ist immer noch etwa dieselbe. Es liegt auf der Hand, daß die jährlich gewährten Zuschüsse im Verein mit den rotierenden Mitteln der Vorjahre nur den wachsenden Bedarf der (wirtschaftlich fortschreitenden) vorhandenen Gruppen decken. Um mehr Menschen erreichen zu können, muß Kolping India vermutlich nach neuen Strategien Ausschau halten, d.h. nach einer Verknüpfung der fortschreitenden Gruppen mit örtlichen Banken, um Zugang zu kommerziellen Krediten zu erhalten und vielleicht in Zusammenarbeit mit anderen privaten, kommerziellen oder gemeinnützigen Institutionen neue Spar- und Versicherungsprodukte einzuführen.

3 Umfeldfaktoren auf lokaler und nationaler Ebene

Die gemeinsamen Wertvorstellungen erzeugen gegenseitige Solidarität und Engagement der Mitglieder füreinander. Die Übernahme von Verantwortung in örtlichen Aktivitäten verleiht ihnen Selbstsicherheit. Dasselbe gilt für die Glaubenseinstellungen und Haltung der Mitarbeiter von Kolping und anderer kirchlicher Institutionen. Sie arbeiten mit großem Engagement und großer Ausdauer, obwohl die Gehälter der Angestellten niedrig sind und die freiwilligen Helfer keine Vergütung erhalten. Ein

Hauptgrund in der Begrenzung der Gruppenmitgliedschaft liegt darin, daß der soziale Zusammenhalt und der heilsame Druck unter Gleichgesinnten erhalten bleiben soll.

Mit anderen Mikrofinanzanbietern scheint Kolping India nicht in Konkurrenz zu stehen. Das erstaunt nicht, da es zinslose Darlehen bereitstellt, kann aber umgekehrt wie Dumpingpolitik wirken und als solche aufgefaßt werden, wodurch nicht nur die "Bankfähigkeit" der Kolping-Mitglieder, sondern auch die Nachhaltigkeit auch anderer Mikrofinanzorganisationen gefährdet werden kann. Da aber das Mitgliedervolumen des Kolping Trust und die aufgenommenen Kredite relativ klein sind, sollte die mögliche negative Rückwirkung auf die Entwicklung eines nachhaltigen Finanzsystems nicht überbewertet werden.

Beziehungen von Kolping India mit dem Finanzsektor bestehen aus den Gruppeneinlagen bei diversen Geschäftsbanken und eigenen Geldeinlagen und -überweisungen an die Diözesen über Geschäftsbanken. Die Einzahlung der Mitgliederersparnisse bei formalen Banken ist eine Methode, der armen Bevölkerung den Zugang zu diesen zu ermöglichen, und schützt gleichzeitig ihre Einlagen im Insolvenzfall. Gleichzeitig verhindert sie den Verstoß der Organisation gegen die staatlichen Finanzvorschriften, wonach sie selbst keine Ersparnisse entgegennehmen darf, und erübrigt den Aufbau kostspieliger eigener Finanztransaktionsstrukturen. Die Ersparnisse sind allerdings auf mehrere Banken verteilt und erreichen sie keine Höhe, die die Banken veranlassen könnte, günstige Finanzierungsabkommen mit Kolping zu schließen. Kolping seinerseits beabsichtigt nicht, in Verhandlungen einzutreten, da es über keine Mittel für eine kommerzielle Finanzierung verfügt. Die niedrigen Einlagezinsen schützen die Mitglieder und die Institution nicht vor der Inflation, die für 1998 auf 14 % geschätzt wurde. Das bedeutet für beide Seiten einen Verlust an Betriebskapital.

Die administrativen Rahmenbedingungen sind für die Kolping-Aktivitäten im Hinblick auf finanzielle Aspekte ungünstig. Die Organisation litt in der Vergangenheit darunter, daß sie für die Entgegennahme ausländischer Gelder immer zuerst eine Regierungserlaubnis einholen mußte. Erst nach Jahren erhielt sie eine offizielle Registriernummer und damit eine dauerhafte Erlaubnis.

4 Das internationale Umfeld

Kolping India unterhält enge Beziehungen mit dem internationalen Kolpingwerk und verschiedenen Kolpingsektionen in Europa. Sie alle gewähren jährliche Zuschüsse, die für neue Programme und zur Kostendeckung der laufenden Programme eingesetzt werden. Auf die politische Richtung von Kolping India nehmen sie nur wenig Einfluß und geben auch keine technische Hilfe. In dieser Hinsicht ist Kolping India völlig eigenständig.

Zuschüsse zur Deckung der laufenden Kosten und des kontinuierlich erodierenden Kreditportfolios drängen eine Organisation nicht zur finanziellen Eigenständigkeit, weshalb ihr Fortbestand von den Geberentscheidungen abhängig ist. Schwankt die Mittelfreigabe, weil sie (wie im Fall von zwei Spendern) auf private Spenden der Mitglieder der Unterstützungsorganisation angewiesen ist, kann Kolping India mit der finanziellen Planung erst nach Eingang der Gelder beginnen, und auch dann nur auf kurze und mittlere Sicht. Kolping India hat kaum Einfluß auf die Spenderorganisationen, deren Entscheidung, die Unterstützung zu kürzen oder einzustellen, die Dynamik des Programms schwer beeinträchtigen kann. Noch schlimmer wäre es, wenn dies die Gruppen von der Initiative zu neuen Aktivitäten abhalten oder an der Glaubwürdigkeit der Kolpingbewegung als Ganzes zweifeln lassen würde.

Rückblickend läßt sich die Auswirkung der externen Unterstützung auf die Entwicklung des Kolping-Ansatzes und der geförderten Gruppen nur schwer bewerten. Engpässe in der Fremdfinanzierung haben gelegentlich eine Tendenz zu mehr Eigenständigkeit des Förderinstituts und der Selbsthilfegruppen ausgelöst. Manchmal waren sie auch Anlaß zur Stagnation und langsamem Wachstum der Bewegung als solcher, die für ihre Mitglieder von großer Bedeutung ist.

Kolping India unterhält bislang keine Süd-Süd-Mikrofinanzierungs-Beziehungen. Als Anbieter von finanziellen Dienstleistungen ist es immer noch isoliert. Ein Erfahrungsaustausch mit anderen Praktikern in diesem Bereich könnte sehr fruchtbar sein, insbesondere hinsichtlich der Nutzung vorhandener Strukturen, des sozialen Umfelds, der Vision und Ziele einer übergeordneten Organisation im Sinne einer nachhaltigen Bereitstellung umfassender finanzieller und nicht-finanzieller Dienstleistungen.

Schlüsselindikatoren und Eckpunkte aus der Fallstudie über SEWA Bank – Indien

I Schlüsselindikatoren der SEWA Bank

a) Die Institution

Name und Anschrift der Institution	SEWA Bank Ltd. (Self Employed Women's Association Bank), 109 Sakar II, Opp. Town Hall, Ahmedabad 380014, Gujarat, Indien
Ansatz	Genossenschaftsbank mit individuellem Ansatz in städtischen und dezentralisiertem Gruppenansatz in ländlichen Gebieten; holistischer Dienstleistungsansatz: Spar-, Kredit-, und Versicherungsdienste, andere Organisationen stellen unter dem Dach der SEWA-Bewegung diverse Dienste bereit.
Gründungsjahr	SEWA Bank: 1974, SEWA: 1971
Rechtsform	Genossenschaftliche städtische Sparbank
Zahl der Zweigstellen	1 (Zentrale), 7 (Außenschalter), 1 mobile Zweigstelle; Büros in 9 ländlichen Distrikten 1999
Zahl der Beschäftigten	80 Mitarbeiter + Hilfspersonal der anderen SEWA-Organisationen
Definition der Mitglieder (Land/Stadt; Bauern/Nicht-Bauern; Männer/Frauen)	arme, eigenständige Stadt- und Landfrauen (bäuerlich/nicht-bäuerlich)
	<i>1 US\$ = 45 Rupien (Rs) August 2000, 1 US\$ = 40 Rupien (Rs) August 1998</i>

b) Dienstleistungen Sparen

Einlagen insgesamt	1998: 83,7 Mio Rupien (Rs.) (2,08 Mio US\$.)
Spartypen	Sichteinlagen, Spareinlagen, Sparverträge, Festgeld

Zahl der aktiven Sparer	130.801 in 1998 (Zahl der Spar- und Girokonten)
Durchschn. Einlage pro Einleger	1.150 Rs. (29 US\$)

Kredit

Kreditportfolio gesamt	88,7 Millionen Rs. (2,21 Millionen US\$) in 1998
Kredittypen	<p>Individueller Ansatz in der Stadt</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ungesicherte Darlehen bis 25.000 Rs. (625 US\$) (auf Empfehlung und Garantie); Laufzeit: 12, 36 oder 60 Monate je nach Darlehenszweck - Gesicherte Darlehen bei höheren Beträgen (gegen dingliche Sicherheit), Laufzeit variabel <p>Gruppenansatz auf dem Land</p> <ul style="list-style-type: none"> - An einzelne Mitglieder vergebene Gruppenkredite, Darlehen: Ersparnisverhältnis = 3:1; Laufzeit: 20 Monate - Rotation der Gruppensparnisse, Laufzeit variabel
Gruppen- oder Einzelkredit	Einzelkredit im städtischen, Gruppenkredit im ländlichen Raum
Zahl der aktiven Kreditnehmer	41.751 1998
Durchschn. d. ausstehenden Betrags pro Kreditnehmer	Nicht bewertet; durchschn. Kreditumfang pro Mitglied: 2.125 Rs. (53 US\$)
Effektiver Kreditzins; Zinspolitik	Nominalrate 17-24 % p.a., hinzu kommen mind. 12 % Transaktionskosten vom Kreditbetrag (1996) Ausgleich zwischen Kostendeckung und Tragbarkeit für die Kunden, Raten nach Deregulierung angehoben

Sonstige

Andere Finanzdienstleistungen	“Integrales Sozialversicherungssystem”: Versicherungspaket gegen Krankheit, natürlichen oder Unfalltod, Verlust/Beschädigung der Geschäftseinrichtungen und des Hausrats durch Aufruhr/ Überschwemmung/Feuer; freiwillig: Witwenversicherung und Mutterschaftsgeld
Nichtfinanzielle Dienstleistungen	In Zusammenarbeit mit anderen SEWA-Organisationen: Ausbildung in Finanzdiensten, Bildung, Leiberausbildung, technische Ausbildung, Marktinformation, Kinder- und Gesundheitsfürsorge, ländliche Technik, Rechtshilfe usw.

C) Finanzierungsdaten

Rückstände (>30 Tage) aus ausstehenden Krediten in % des Kreditportfolios (Vorjahr)	16,2 % 1997, Tendenz: schwankend
Operative Nachhaltigkeit	127% 1996/97; Tendenz: schwankend
Finanzielle Nachhaltigkeit	nicht bewertet
Sparen / Kreditportfolio	181 %; Tendenz: nicht bewertbar anhand verfügbarer Informationen (bewertet nach SEWA Report 1998)
Externe Unterstützung	Subventionierter Kredit von Friends of Women’s World Banking (FWWB) für ländliche Operationen, voll zurückgezahlt; keine anderen Spendengelder oder Zuschüsse an die SEWA Bank; SEWA: GTZ-Mittel und staatliche Zuschüsse für die Errichtung des Versicherungssystems, Zuschüsse örtlicher und internationaler Spendeorganisationen für Infrastruktur, Ausbildung, Personalentwicklung und Forschung

II Eckpunkte der SEWA Co-operative Bank, Indien

1 Erreichen der Armen und Nachhaltigkeit der Institution

Die SEWA Bank richtet sich an selbständige Frauen, weil diese im allgemeinen unter den Armen zu den anfälligsten gehören und nach der Philosophie von SEWA, der Selbsthilfeorganisation von Frauen (Self Employed Women's Association) Frauen Vorreiterinnen des sozialen Wandels sind. Die Stärkung ihrer Stellung in Gesellschaft und Familie dient dem Wohl der ganzen Familie. Die Bankkundinnen sind Mitglieder der SEWA-Bewegung, die im Ursprung eine Frauengewerkschaft ist. Der Ansatz ist holistisch. Unter dem Dach der Bewegung haben sich diverse Mitglieder-Organisationen entwickelt. Sie bieten eine breite Palette an Dienstleistungen als Reaktion auf vorhersehbare und unvorhersehbare finanzielle und nichtfinanzielle Bedürfnisse, wie sie im Leben einer arbeitenden Frau auftreten können. Die SEWA Bank ist die auf finanzielle Dienstleistungen spezialisierte Institution der Bewegung. Sie bedient die Frauen ebenso wie die anderen SEWA-Organisationen. Die Bank hat einen nachfrageorientierten Ansatz. Sie will Schritt für Schritt finanzielle Dienstleistungen für alle von den Frauen geäußerten Bedürfnisse entwickeln.

SEWA Bank bietet Spar-, Kredit- und Versicherungsdienstleistungen an. Diese sind miteinander verzahnt, wodurch, wie nachstehend ausgeführt, sowohl die Kundinnen als auch die Bank an Sicherheit gewinnen sollen. Die Spareinlagen bilden für die Frauen die Grundlage der Kapitalbildung und der Entwicklung von finanzieller Disziplin. Zusammen mit Eigenkapitalanteilen machen sie 80 % der Ressourcen der Bank aus. Diverse kurz-, mittel- und langfristige Sparprodukte entsprechen den finanziellen Bedürfnissen der Mitglieder für so unterschiedliche Zwecke wie Krankheit, Festlichkeiten, Bildung, Alter usw. Durch regelmäßiges Sparen können auch die ärmsten Frauen kreditwürdig werden. Die Kreditsicherung beruht teils auf dem Finanzgebaren der Antragstellerin, teils auf dinglichen Sicherheiten. Frauen mit etwas höherem Einkommen können gegen dingliche Sicherheiten höhere Kredite erhalten. 1992 führte die SEWA Bank ein innovatives integrales Sozialversicherungssystem mit einem Versicherungspaket gegen unvorhersehbare, aber kalkulierbare Risiken wie Krankheit, Mutterschaft, Witwenschaft, Tod und Schadensfälle ein. Die Bank erleichtert den Frauen die Zahlung der Versicherungsprämie aus dem Zinseinkommen eines speziellen, individuellen Festgeldkontos. Im

Schadensfall wird ein Teil der Ausgaben, die auf die versicherte Person oder ihre Familie zukommen, durch die Versicherungsleistung gedeckt. Ab einer bestimmten Kredithöhe besteht Versicherungspflicht. Diese operativen Grundsätze ermöglichen den Kundinnen Kapitalbildung, versetzen sie in die Lage, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen und sind zugleich ein wichtiger Beitrag zur Lebensfähigkeit der Bank selbst, da sie das Kreditausfallrisiko vermindern.

Aus der Sicht von SEWA benötigen die Armen ein ganzes Paket sich ergänzender finanzieller und nichtfinanzieller Dienstleistungen, Kinder- und Gesundheitsfürsorge genau so wie bessere Arbeitsbedingungen, Marktzugang, technische Dienste sowie Erziehung und fachliche Ausbildung. Finanziell müssen ihre Mitglieder in der Lage sein, Kapital zu bilden und ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Aus Sicht von SEWA hängt die Lebensfähigkeit einer Bank von der Lebensfähigkeit ihrer Mitglieder ab. Während die Bank eine breite Palette an Spar-, Darlehens- und Versicherungsfazilitäten anbietet, ist die Überlebensfähigkeit der Armen auch durch nichtfinanzielle Dienstleistungen bedingt. Die SEWA Bank strebt mithin die finanzielle und soziale Nachhaltigkeit durch Einsatz der Synergieeffekte der SEWA-Bewegung an. Desgleichen wird die Bank dank ihrer umfangreichen Mitgliedschaft und ihres Sozialversicherungssystems zum attraktiven Partner formaler Versicherungsgesellschaften. Die SEWA Bank wird als Makler tätig und versucht, durch die Delegation möglichst vieler Aufgaben an die Mitgliedsgruppen die Kosten niedrig zu halten. Für die Versicherungsgesellschaften liegt der Vorteil darin, daß die Selbsthilfeorganisation kundennah ist und dank ihrer Beratungsarbeit und der Antragsbearbeitung ermöglicht, die Informations- und Transaktionskostenprobleme zu überwinden.¹⁰⁴

2 Entstehung der MFI, Trägerstruktur, institutioneller Aufbau

Die SEWA-Bewegung hat in ganz Indien etwa 220.000 und im Staat Gujarat rund 143.000 Mitglieder. Die SEWA Bank hat etwa 26.000 Aktionäre, 87.000 Sparer und 41.000 Darlehensnehmer. Sie versichert 25.000 Frauen und bedient 1.500 ländliche Spar- und Kreditgruppen.

Errichtet wurde die SEWA Bank in einer gemeinsamen Initiative der

¹⁰⁴ Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung ist SEWA allerdings dabei, eine eigene Versicherung auf Gegenseitigkeit zu gründen und aus dem Partner-Agenten-Modell mit kommerziellen Versicherern auszuscheiden.

selbständigen Frauen der SEWA-Gewerkschaft und deren höher gebildeten Mitarbeiter. Die SEWA-Bewegung besitzt ihre eigene Kultur und Philosophie, denen sich die Mitarbeiter und die meisten Mitglieder und führenden Köpfe verpflichtet fühlen. Sie ist von Gandhi inspiriert, woraus sich die Betonung der Autonomie als Organisationsprinzip erklärt. Die gemeinsame Inspirationsquelle schafft kollektives Verantwortungsbeußtsein und stellt vielleicht das wichtigste "Kapital" der Bank dar. Charakteristisch für den Ansatz sind Dezentralisierung, Mitwirkung und Selbsthilfe mit professioneller Unterstützung. Der institutionelle Aufbau scheint dauerhaft lebensfähig.

Die SEWA Bank ist eine Genossenschaftsbank, deren Mitglieder Anteilseigner sind (1 Anteilschein = 10 Rupien, weniger als 0,5 US\$) und in deren Vorstand sowohl professionelle Banker sitzen als auch erfahrene Gewerkschaftsführerinnen, die die konkreten Bedürfnisse weitgehend analphabetischer selbständiger Frauen kennen. Jede Frau kann Anteilseignerin werden, was bedeutet, daß auch die Bankmitarbeiterinnen an der Bank ein persönlichen Anteil erwerben können, obwohl sie nicht zur Zielgruppe von SEWA gehören. Viele Mitglieder werden zu Gruppenleiterinnen ausgebildet und beteiligen sich aktiv an der Beratungsarbeit, der Entgegennahme von Einlagen und Rückzahlungen. Die Mitglieder entwickeln ein starkes Eigentumsbewußtsein für die Bank, die sie als institutionellen Partner fürs Leben begreifen, der mit Hilfe der professionellen Bankmitarbeiter ihren Bedürfnissen gerecht wird.

Anfänglich versuchte die SEWA-Bewegung den Zugang der Frauen zu Darlehen über formale Banken abzuwickeln. Als dies fehlschlug, beschlossen die Frauen die Gründung ihrer eigenen Bank. Die Bank begann zunächst in städtischen Gebieten mit einem individuellen Spar- und Kreditansatz. Dieser individuelle Ansatz war insofern funktional, als die Kundinnen bereits in die Sozial- und Dienstleistungsstrukturen der gesamten Bewegung integriert und die Entfernungen zur Bank und ihren wenigen Außenschaltern nicht zu groß waren. Danach verlangte die SEWA-Bewegung von der Bank die Ausweitung ihrer Dienstleistungen auf ländliche Gebiete. Hierzu bediente sich die Bank eines anderen Ansatzes, wobei von dem Gedanken der Selbsthilfeförderung und dem Ziel der Kostenwirksamkeit ausging. Sie vermied die Errichtung (kostspieliger) Zweigstellen und befürwortete stattdessen die Errichtung von finanziellen Selbsthilfeorganisationen auf Gemeindeebene unter dem Dach von Distriktverbänden. Die Verbände übernehmen die Rolle von Finanzinterme-

diären und sind mit den Beratungsleistungen betraut. Der ländliche Ansatz der Bank beruht also auf der Bildung von Selbsthilfe-, Solidaritätsgruppen', aus denen schließlich auch vollentwickelte Dorfkassen werden können, die SEWA Bank nur noch teilweise refinanziert. Die Bank teilt den Verbänden Pauschalkredite zu, die diese an die funktionierende Gruppen vergeben. Auf allen Ebenen sollen am Ende Zinsen in Rechnung gestellt werden, die die gesamten Betriebs- und Finanzkosten decken (zu Beginn des ländlichen Programms werden Inflation und Kapitalkosten nicht eingerechnet).

Die Arbeit vor Ort und die Ausbildung sind gemeinsame Aufgabe der SEWA Bank zur Unterstützung der entstehenden, dezentralisierten Verbände und sogenannter ‚Speerspitzen-Teams‘, die aus Mitgliedern der Selbsthilfegruppen bestehen. Diese wurden eingeführt, weil die SEWA Bank befürchtete, ihre Ausweitung auf die Arbeit vor Ort könnte wegen der Beschäftigung von mehr Mitarbeitern substanzielle Mehrkosten verursachen. Dennoch kann die Bank nicht so schnell expandieren, wie der Bedarf der Frauen zunimmt.

Die Einführung neuer Finanzprodukte ist nicht nur Folge des Wunsches der Bank, den Bedürfnissen der Mitglieder nachzukommen, sondern auch des institutionellen Ziels der Verbesserung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. So ergab sich beispielsweise aus den Rückzahlungsproblemen der Mitglieder in Krisenzeiten eine Beeinträchtigung der Rückzahlungsraten, was die Bank zur Einführung des Versicherungssystems veranlaßte.

Ihre mit der Erfahrung wachsende Professionalität erlaubte der Institution eine spätere Diversifizierung ihrer Dienstleistungen. Die passende Dienstleistungs- und institutionelle Gestaltung wird von der Organisationskultur und den verfügbaren finanziellen Ressourcen bestimmt.

3 Umfeldfaktoren auf lokaler und nationaler Ebene

Von Konkurrenz mit anderen MFIs wird nicht berichtet. Die SEWA-Bewegung zieht viele Mitglieder an, die geradezu Idealkundinnen der Bank sind.

SEWA wurde trotz starker Opposition und Widerstände des örtlichen Bankensystems gegründet, das sich nicht vorstellen konnte, daß eine Bank für die Armen lebensfähig sein könnte. Die Vorschriften für den Finanzsektor haben die SEWA Bank daran gehindert, den Frauen so zu

Diensten zu sein, wie sie es gewünscht hätte. Mit dem Status einer städtischen Genossenschaftsbank geht einher, daß die SEWA Bank den strengen indischen Finanzvorschriften folgen muß, welche insbesondere hohe Reserven vorschreiben. Dies beschränkt die Expansion der Kreditoperationen. Anfänglich litt die Bank unter den Vorschriften für Höchstzinsen. Erst nach jahrelangem Druck und Lobbying auf politischer Ebene wurde die Liberalisierung einiger Vorschriften erreicht, was die Bankaktivitäten belebte. Die SEWA Bank erhielt 1994 eine Ausnahmegenehmigung, um in fünf ländlichen Bezirken tätig zu werden, und darf mittlerweile ihre Dienstleistungen in allen Bezirken anbieten. Desgleichen wurden die Zinsen dereguliert. Die Zinssätze der SEWA Bank rechnen die Inflation noch nicht ein. Auch die realen Sparraten sind negativ. Dies ist ein Grund, warum die Frauen immer noch stark in Goldschmuck investieren.

Mit dem Gewicht, das die SEWA-Bewegung inzwischen erreicht hat, machte sie die Existenzbedingungen armer Frauen im informellen Sektor zum Politikum. Sie wirkt auf örtlicher, nationaler und sogar internationaler Ebene erfolgreich auf die Politik ein, beispielsweise dadurch, daß sie einen nationalen Bericht über Frauen in der informellen Wirtschaft initiierte und bei der Internationalen Arbeitsorganisation ILO für eine internationale Gesetzesvorlage über Heimarbeiter eintrat.

4 Das internationale Umfeld

Die SEWA Bank unterhält Beziehungen mit diversen einheimischen und internationalen Institutionen, die sie durch Beratung und Training sowie in Forschung und strategischer Planung unterstützen. Außer einem Zuschuß für ein zinsloses Darlehen für ländliche Finanzoperationen von den Friends of Women's World Banking, FWWB, erhielt die SEWA Bank bislang keine Gelder oder Zuschüsse. Der genannte Zuschuß ist vollständig zurückgezahlt. Hingegen hat die SEWA-Bewegung Zuschüsse und einen subventionierten Kredit für Programme wie das Versicherungssystem (GTZ, indische Regierung) und den Housing Trust erhalten. Diese sorgfältig gewährte Hilfe führte zu einer Optimierung des Ansatzes. Die Subventionen wurden auch für die Schulung von Mitarbeitern und Mitgliedern eingesetzt. Diese Art der nichtkommerziellen Außenfinanzierung ist gerechtfertigt, weil die Finanzbeiträge, die sich die angesprochenen armen Frauen leisten können, nicht ausreichen, um die bestehenden Engpässe bei der Bereitstellung von Dienstleistungen und Ausbildung für alle zu überwinden.

Überdies ist es der SEWA-Bewegung und Bank gelungen, den Entscheidungsgremien im Norden, die bei der Bestimmung der Entwicklungshilfepolitik und -praxis eine Schlüsselrolle spielen, wichtige Entscheidungshilfen zu liefern.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Krauss, Annette und K. Osner (1997): Case Study on Empowerment: The SEWA Approach. Bonn, Deutsche Kommission Justitia et Pax, Working Paper 80e, Development Has Got a Face Vol. 7, S. 29.

Schlüsselindikatoren und Eckpunkte aus der Fallstudie über die Moldova Microfinance Alliance - MMA¹⁰⁶

I Schlüsselindikatoren der MMA Ende 1999

a) Die Institution

Name und Anschrift der Institution	MMA: Moldova Microfinance Alliance – ein Entwicklungszentrum von Spar- und Kreditvereinen (Savings and Credit Associations – SCA) 16 Puskin str., Chisinau 2010 Moldova
Ansatz	Netzwerk dezentralisierter Spar- und Kreditvereine (Dorfbanken), selbstverwaltet durch die Mitglieder; technische Unterstützung durch eine nicht-finanzielle Förderinstitution (MMA); Finanzierungsmittel von der Weltbank (durchgeleitet über die Rural Finance Corporation) sowie von lokalen Geschäftsbanken
Gründungsjahr	1997
Rechtsform	SCA: Spar- und Kreditgenossenschaften, MMA: Nicht-Regierungsorganisation
Zahl der Zweigstellen	5 Regionalzentren
Zahl der Beschäftigten	30
Definition der Mitglieder (Land/Stadt; Bauern/Nicht-Bauern; Männer/Frauen)	Private Kleinbauern und ländliche Unternehmer, Frauen und Männer
	<i>1 US\$ = 12 Lei, abgekürzt MDL, im Jahr 1999</i>

¹⁰⁶ Beitrag von Dr. Konrad Ellsäßer, FIDES (Finances Internationales pour le Développement Economique et Social), Frankreich. Der Beitrag wurde auf Englisch verfaßt; übersetzt wurde er von Birgit Joußen. Die Tabelle wurde aus den Angaben im Text erstellt.

b) Dienstleistungen**Sparen**

Ersparnisse und Kundeneinlagen gesamt	32.449 MDL (2.700 US\$)
Spartypen	Festgelder
Zahl der aktiven Sparer	12
Durchschnittl. Sparguthaben pro Einleger	2.700 MDL (225 US\$)

Kredit

Kreditportfolio gesamt	16,7 Mio Lei (1.395 Mio US\$)
Kredittypen	Kredite für einkommenschaffende Aktivitäten (Gruppenansatz) bis zu 10.000 MDL (830 US\$); Dauer: bis zu 12 und 18 Monaten
Gruppen- oder Einzelkredit	Kredite werden an einzelne Mitglieder ausgezahlt. Die Gruppe haftet für die Rückzahlung durch ihre Mitglieder.
Zahl der aktiven Kreditnehmer	11.342 (davon 48% Frauen)
Durchschn. ausstehender Kreditbetrags / Kreditnehmer	1.500 MDL (120 US\$)
Effektiver Kreditzins; Zinspolitik	27-32% p.a.; marktüblicher Finanzierungszins (24-25 % 1999) plus Marge zur Deckung der Betriebskosten einer SCA

Sonstige

Andere Finanzdienstleistungen	keine
Nichtfinanzielle Dienstleistungen	Schulung für Gründung und Management einer SCA,

tungen	Buchhaltung usw.; SCA-Förderung und Netzwerkbildung
--------	--

C) Finanzierungsdaten

Rückstände (>30 Tage) aus ausstehenden Krediten in % des Kreditportfolios (Vorjahr)	1,19 %
Operative Nachhaltigkeit	SCAs mit voller Kostendeckung zu Marktbedingungen ohne direkte Subventionen. D.h. > 100%
Finanzielle Nachhaltigkeit	Siehe oben, d.h. mindestens 100%
Sparen / Kreditportfolio	0,19 % (Großes Abwertungsrisiko der lokalen Währung, Folge: Leute sparen in Fremdwährung zu Hause)
Externe Unterstützung	Programm initiiert und gefördert durch FIDES; finanzielle Unterstützung durch GTZ, Open Society Institute, Women's World Bank für Training und Beratung.

II Eckpunkte der Savings and Credit Associations (SCA), Moldova

Die Republik Moldau ist ein ehemaliges sozialistisches Land, das im Jahr 1991 den Transformationsweg in die Marktwirtschaft eingeschlagen hat. Die sozialistische Zeit implizierte für die Menschen in Moldau ein völlig staatsverwaltetes System: in einem Land mit sehr guten Böden gehörten weder Land noch Geräte den Bauern. Sie waren üblicherweise einfache Angestellte großer Staatsbetriebe, der Kolchosen, von der sie jeden Monat ihren Lohn erhielten und in denen ihre Aufgabe darin bestand, die Befehle der Direktoren zu erfüllen.

Heute, nach 50 Jahren Kollektivismus, profitieren die Landwirte in Moldova von einer Bodenreform, mittels derer Land und Vermögen der Staatsbetriebe auf die ehemaligen Angestellten aufgeteilt wird. Jede Familie erhält einen Anteil von ca. 2-4 ha Land. Bedauerlicherweise ist der Privatisierungsprozeß zur Zeit noch nicht abgeschlossen. Viele Regionen in Moldova befinden sich immer noch in der Hand von Kolchose-Leitern.

Aus dem Transformationsprozeß resultieren große Schwierigkeiten für die Bevölkerung des Landes:

- Das Rechtssystem ist meistens ineffizient.
- Produzenten haben große Vermarktungsschwierigkeiten, da die Märkte sich noch nicht gut etabliert haben.
- Die hohe Inflation und schnelle Abwertung der lokalen Währung haben negative Auswirkungen auf das landwirtschaftliche Einkommen und die Möglichkeit der Landwirte, Produktion und Vermarktung vorauszuplanen.

Zudem haben die frischgebackenen privaten Landwirte im Jahr 1993 ihre bei der Staatsbank deponierten lebenslangen Ersparnisse und damit ihr gesamtes Kapital verloren. Heute benötigen diese Landwirte ein Mindestkapital, um einkommenschaffende Aktivitäten in ihrem jungen Familienunternehmen beginnen zu können.

Alte Menschen erinnern sich an die Art und Weise, wie sie ihren eigenen kleinen Bauernhof betrieben haben. Sie erinnern sich auch an die Spar- und Kreditvereine (SCA), die in Moldova zu Beginn des Jahrhunderts bestanden haben. Dies ist der geeignete Moment, die Traditionen wieder aufleben zu lassen und den Menschen zu helfen, in jedem Dorf neue Spar- und Kreditvereine zu gründen. Dennoch kam die Idee, ein Finanzsystem aufzubauen, das in der Hand der Bauern liegt, von außen: FIDES (Finances Internationales pour le Développement Economique et Social), eine internationale Nichtregierungsorganisation, die auf Mikrofinanzierung spezialisiert ist, stieß 1996 die Gründung der ersten neuen SCAs an.

Was ist ein Spar- und Kreditverein, eine SCA?

- Eine SCA basiert auf dem Prinzip der gegenseitigen Bürgschaft unter Dorfbewohnern, die einander sehr gut kennen. In einem Land mit geringer Rechtssicherheit ist dies die einzige Möglichkeit, das System funktionsfähig zu machen.
- Eine SCA wird durch ihre Mitglieder betrieben. Der Alphabetisierungsgrad der Dorfbewölkerung ist hoch. Der Verwaltungsrat der SCA trifft sich monatlich, die Generalversammlung wird mehrmals im Jahr

zusammengerufen, um die wichtigen Entscheidungen betreffend der Dorfbank zu fällen.

- SCAs in Moldova decken vollständig ihre finanziellen und betrieblichen Kosten.

Seit 1998 haben die SCAs mit freiwilliger Ersparnismobilisierung begonnen, aber Wirtschaftskrise, steigende Inflation (1999 über 37 %) und eine starke Abwertung der lokalen Währung (50 % jährlich gegenüber dem US\$) haben diese Aktivität eingeschlafert.

Dank der SCAs erhalten Landwirte und ländliche Unternehmer Zugang zu saisonalen Krediten zu Marktkonditionen. Zu diesem Zweck werden die SCAs durch die Rural Finance Corporation (die eine Kreditlinie der Weltbank weiterleitet) oder durch Geschäftsbanken in Moldova refinanziert. Es ist unüblich für die Banken, mit SCAs zu arbeiten, aber als Folge der herausragenden Erfolge der SCAs in Bezug auf Rückzahlung und Kostendeckung konkurrieren nun private Banken um die SCAs als Kunden.

Ein Jahr nach ihrer Gründung bauten die ersten SCAs mit Unterstützung von FIDES ein eigenes Entwicklungszentrum auf – die Moldovan Microfinance Alliance (MMA). Sie hat den Status einer einheimischen NGO und ist in fünf Regionalzentren organisiert. Die Regionalzentren decken einen großen Teil des Landes ab, hauptsächlich die Regionen, in denen der Privatisierungsprozeß am meisten vorangeschritten ist. Da die Nachfrage nach SCA sehr hoch ist, plant MMA, in naher Zukunft zwei weitere Regionalzentren zu eröffnen.

MMA arbeitet mit den SCAs auf Vertragsbasis zusammen. Die Mitglieder der Dorfbanken decken einen Teil der Dienstleistungskosten. MMA bekommt technische Unterstützung durch FIDES und finanzielle Unterstützung von mehreren Gebern (GTZ, Open Society Institute, Women's World Banking u.a.), mit deren Hilfe MMA dem Netzwerk der SCAs folgende Dienstleistungen anbietet:

- Machbarkeitsstudien für neue SCAs auf Dorfebene
- Information und Schulung der zukünftigen Mitglieder der SCAs
- Unterstützung bei der Gründung von SCAs
- SCA-Management-Training
- Einführung eines Buchhaltungssystems und Schulung der Buchhalter
- Stärkung des Netzwerkes

- Einführung eines Forschungsprogramms über die Wirkungen auf Haushalte und Dörfer
- Unterstützung bei der Gründung eines SCA-Verbandes, etc.

MMA verfügt über eine eigene Forschungseinheit, um das Programm seinen Rahmenbedingungen und der veränderlichen Kundennachfrage weiter anpassen zu können. Die Forschungseinheit liefert Informationen, um dem SCA-Netzwerk Innovationen in den folgenden Bereichen zu ermöglichen:

- Verbesserung der Vorgehensweise bei SCA-Gründungen
- Konsolidierungsstrategien (Kapitalisierung, Sicherheitsbestimmungen, Leistungsindikatoren...)
- Finanzielle Eigenständigkeit der Institutionen
- Neue Finanzprodukte mit dem Ziel, die Dienstleistungen zu verbessern und noch mehr den Kundenbedürfnissen anzupassen
- Verbesserung der SCA-Steuerung, etc.

Forschung ist ein Schlüssel-Tätigkeitsfeld der MMA. Sie gilt als zusätzliche Garantie für ein nachhaltiges SCA-Netzwerk.

Beteiligte am Forschungsvorhaben

Vertreter von Mikrofinanzinstitutionen

Alip, Aniceta R.	CARD, Philippinen
Bomda, Dr. Justin	ADAF (MC ² Network), Kamerun
Cozmic, Liliana	Moldovan Microfinance Alliance, Republik Moldau
Ghatate, Smita	SEWA Bank, Indien
Roy, Sushil	ASA, Bangladesch
Santiago, Victor	Kolping, Indien

Beratende Arbeitsgruppe und Gäste

Adler, Matthias	Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt
Armbruster, Dr. Paul	Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisen-Verband, Bonn Gleichzeitig Vertreter für FECOAC, Ecuador
Beckermann, Andreas	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin
Brandt, Professor Dr. Hartmut	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin/Bonn
Ellsäßer, Dr. Konrad	FIDES, Montpellier
Ertle, Dr. Dieter	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin
Kaltenbach, Dominik	Studentische Hilfskraft
Konini, Zana	Rural Finance Fund, Albanien
Kropp, Dr. Erhard	Freiberuflicher Gutachter, Freiburg
Osner, Karl	Nord-Süd Dialog, Bonn
Sticker, Georg	AGEH, Köln

Steinwand, Dirk

GTZ, Eschborn

Stoll, Dr. Gabriele

Misereor, Aachen

Wisniwski, Sylvia

Bankakademie, Frankfurt

Projektteam

Joußen, Birgit

Mitarbeiterin

Krauß, Dr. Annette

Mitarbeiterin

Verhagen, Dr. Koenraad

Leiter

Deutsche Kommission *Justitia et Pax*, Exposure-Programm

Adenauerallee 134, 53111 Bonn, Tel. (0228) 103-338, Fax 103-340, e-mail exposure_nsd@compuserve.com

Forschungsprojekt**"Finanzsystementwicklung - Spar- und Kreditinstitutionen für die Armen"
der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben****Terms of Reference****1. Referenzrahmen**

Seit Anfang der achtziger Jahre schon haben entwicklungspolitische Diskussion und Praxis im Kapitalmangel der ärmsten Bevölkerungsgruppen des Südens ein wichtiges Entwicklungshemmnis identifiziert. Sie erkennen die selbsthilfeorientierte Mikrofinanzförderung mehr und mehr als ein wichtiges und geeignetes Instrument der Armutsbekämpfung an, das durch die Förderung der Selbsthilfe und Eigenständigkeit zur Ersparnis- und Kapitalbildung und zur dauerhaften Sicherung und Verbesserung der Lebensumstände breiter Bevölkerungsgruppen beitragen kann.

In der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wird die Mikrofinanzierung als Mittel der Armutsbekämpfung bereits seit Jahren angewandt. Die konzeptionelle und instrumentelle Grundlage der staatlichen EZ legt das Sektorkonzept zur Finanzsystementwicklung des BMZ von 1994.ⁱ Kirchliche Organisationen wie Misereor und andere nicht-staatliche Geber arbeiten mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten im Mikrofinanzbereich. Nun wird auch von politischer Seite die EZ verstärkt dazu aufgefordert, die Vergabe von Kleinstkrediten an ärmste Menschen als entwicklungspolitisches Instrument weiter zu fördern und insbesondere aktiv zu einem dynamischen Prozeß beizutragen, damit die EZ dem Ziel, in den nächsten zehn Jahren 100 Millionen armer Haushalte über die Mikrofinanzförderung zu erreichen, näher kommt (vgl. Bundestags-Beschlußanträge der Fraktionen von CDU/CSU und Vertretern der FDP sowie der Fraktion der SPD vom Januar 1998).ⁱⁱ

Jüngste Evaluierungen des BMZ belegen die Verbreitung von Mikrofinanzansätzen in Asien in Anlehnung und Weiterentwicklung des Ansatzes der Grameen Bank in Bangladesh (2,3 Mio. landlose Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer; Stand Februar 1998).ⁱⁱⁱ Schließlich belegt ein Fachgespräch zur Mikrofinanzierung im Rahmen einer Strategie zur Finanzsystementwicklung, das am 7. Mai 1998 auf Einladung des BMZ zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Gebern stattfand, die aktuelle Bedeutung der Weiterentwicklung der Mikrofinanzförderung.

Auch Ansätze auf der internationalen Ebene belegen die zunehmende Relevanz der Mikrofinanzförderung. Beispiele sind die 1995 begründete Weltbank-Initiative Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) und der Micro Credit Summit von 1997 für die staatlichen und nicht-staatlichen Initiativen aus Nord und Süd.

Eine Förderung der Mikrofinanzsektors in dem von den Bundestagsanträgen geforderten Maße könnte das bereitgestellte Mittelvolumen der EZ steigern. Die Notwendigkeit kontinuierlicher systematischer Anstrengungen ergibt sich aus dem aktuellen Stand selbsthilfeorientierter Armutsbekämpfung: 1998 entfallen lt. Rahmenplanung des BMZ nur 15% der bilateralen staatlichen EZ auf diesen Bereich der direkten Armutsbekämpfung.

Für die weitere Konzipierung und Koordinierung der entwicklungspolitischen Ansätze zur Mikrofinanzförderung sollten daher die fachlichen Grundlagen und institutionellen Voraussetzungen systematisch erweitert werden.

Erstens gibt es erst seit kurzem Überlegungen, wie die Förderung ausgeweitet werden kann von einzelnen MFI auf die Entwicklung umfassender Finanzsysteme und auf die Verbindung zum formalen Finanzsektor eines Landes. Zweitens werden in der herrschenden Konzeption und Praxis die bereits theoretisch abgeleiteten Gestaltungsprinzipien für die Gestaltung einzelner MFI nicht von allen Trägern und Gebern im nicht-staatlichen wie im staatlichen Bereich der EZ gleichermaßen angewandt. Drittens ist unklar, in welcher Beziehung die Finanzsektorentwicklung zu bestehenden Zielen, Konzepten und Instrumenten der Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe steht, und werden die ökonomischen Gestaltungsprinzipien für die beiden Ziele Finanzsystementwicklung und partizipative Armutsbekämpfung uneinheitlich gewichtet.^{iv}

Für die Förderung von einzelnen MFI, die den ärmsten Bevölkerungsgruppen Zugang zu Spar- und Kreditdienstleistungen gewähren, können die Grundprinzipien und "Best Practices" institutionenökonomisch begründet werden. So werden die traditionellen bankwirtschaftlichen Bedenken überwunden, das Mikrofinanzgeschäft leide unter der geringen Rentabilität. Darüber hinaus verfügen ausgewiesene Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) über einen umfangreichen Erfahrungsschatz an dauerhaft erfolgreichen Konzepten und Praktiken.

Zum Beispiel wird die rentable und dauerhaft gewinnbringende Verwendung von Krediten erreicht, wenn den Kreditnehmern der Marktzugang zu den Finanzdienstleistungen zu Marktkonditionen gewährt wird und ihnen die wirtschaftlichen und unternehmerischen Entscheidungen freigestellt sind. Gruppensolidaritäten und gegenseitige Haftung unter Kreditnehmern oder ein besonderes Vertrauensverhältnis zur anbietenden MFI reduzieren die Transaktionskosten, die normalerweise im Zugang zu Zielgruppe bestehen, und lösen das Problem, daß den Ärmsten materielle Sicherheiten nicht zur Verfügung stehen. Ein hinreichend breites Angebot an Finanzdienstleistungen (insbes. Sparen und Kredit), innovative Geschäftspraktiken und Professionalität und Motivation der Mitarbeiter von MFI stärken die Effizienz und Nachhaltigkeit der einzelnen Institutionen.

Weniger klar begründet und abgegrenzt sind die Gestaltungsprinzipien eines Systems, das zahlreiche MFI in den verschiedenen Stadien ihres Aufbaus und mit unterschiedlichem Zielgruppenschwerpunkt und Finanztechnologien umfaßt. Die geringe Koordination der Förderung liegt daran, daß die verschiedenen Geber ihre Mikrofinanz-

förderung von unterschiedlichen entwicklungspolitischen Ansatzpunkten aus begonnen haben. Die Förderung durch selbsthilfeorientierte Organisationen (und kirchliche und andere NRO) im Norden einerseits sowie von breit angelegten staatlichen Förderstrategien andererseits bieten erfolgversprechende Ansatzpunkte zu komplementärer Zusammenarbeit.

So fördert ein Teil der Geber, überwiegend aus dem nicht-staatlichen Bereich Kleinstkreditprojekte, Sparförderprogramme und Kapitalbildungsprojekte, ohne genügend dem Kriterium finanzwirtschaftlicher Rentabilität und dauerhafter Lebensfähigkeit des MFI Zielpriorität zu geben^v und vielfach ohne systematische Erfolgs- und Wirkungskontrolle. Ziel dieser Strategie ist die ganzheitliche Entwicklung der Zielgruppe der Ärmsten. Finanzdienstleistungen werden oftmals als ein Instrument unter vielen, Subventionen als gleichberechtigt neben Krediten eingesetzt. Darüber hinaus gibt es Institutionen, die Mikrofinanzdienstleistungen anbieten, die sich an Rentabilität und Dauerhaftigkeit ausrichten, aber im Rahmen eines umfassenden Förderkonzepts sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung der Ärmsten bleiben. Diese Institutionen verfügen vielfach noch nicht über ein genügend ausdifferenziertes Förderinstrumentarium, das dem anspruchsvollen Ziel ganzheitlicher nachhaltiger Entwicklung gerecht wird.

Eine andere Geberfraktion, die vor allem in der staatlichen bilateralen und multilateralen EZ angesiedelt ist, hat sich auf das Ziel der Nachhaltigkeit der geförderten Finanzintermediäre festgelegt, ohne der Zielgruppenerreichung explizite und gleichwertige Zielpriorität einzuräumen. Dies wird mehrheitlich in minimalistischen Förderkonzepten umgesetzt, das heißt in Konzepten, die sich strikt darauf beschränken, Finanzdienstleistungen i.e.S. zu fördern, ohne sich genügend an dem sektorübergreifenden Konzept zur Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe auszurichten.

Das Verhältnis der beiden Ziele, institutionelle und betriebswirtschaftliche Nachhaltigkeit der Finanzintermediäre einerseits und Zielgruppenerreichung andererseits, ist bisher weder thematisch noch im Hinblick auf die konkrete Förderpraxis hinreichend geklärt. Auch wurden die Rollen und die Beziehungen der verschiedenen Akteure in der Mikrofinanzförderung vor dem Hintergrund dieser Zielbeziehungen und der entsprechenden Förderpraktiken noch nicht systematisch im Hinblick auf angemessene Fördermöglichkeiten untersucht.

2. Forschungsbedarf und Zielerwartungen für das Vorhaben

Wenn die langfristige Verankerung der Spar- und Kleinstkreditförderung als Mittel der Armutsbekämpfung angestrebt wird, wenn darum auch die Gestaltung nationaler Finanzsysteme zu den Arbeitsbereichen der EZ zählen soll, so müssen die skizzierten Punkte fachlich sorgfältig begründet werden. Das Forschungsvorhaben "Finanzsystementwicklung - Spar- und Kreditinstitutionen für die Armen" soll diesen Forschungsbedarf aufgreifen und zur konzeptionellen Weiterentwicklung eines praxisorientierten entwicklungspolitischen Instrumentariums beitragen.

2.1 Finanzwirtschaftliche Konzeption

Nur die theoretisch begründete Verbindung von Mikrofinanzförderung und selbsthilfeorientierter Armutsbekämpfung befähigt die Entwicklungspolitik, auf Finanzsysteme in den Ländern einzuwirken und damit auch dauerhaft die angemessene Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für armenorientierte Finanz-NRO zu gewähren.

⇒ Erstens soll im Forschungsprojekt geprüft werden, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen das Ziel der finanzwirtschaftlichen Eigenständigkeit und damit institutionellen Nachhaltigkeit der Mikrofinanzinstitution vereinbar ist mit der nachhaltigen Beseitigung von Armut und der Kapitalbildung bei den Ärmsten, die langfristig zur Unabhängigkeit von externen Gebern führen kann.

- Erarbeitet werden sollten erfahrungsgestützte Beiträge zur Weiterentwicklung des Sektorkonzepts Finanzsystementwicklung des BMZ und zu seiner Verbindung mit dem sektorübergreifenden Konzept zur selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung.

2.2 Finanzwirtschaftliche Technologien

Den finanzwirtschaftlich engagierten kirchlichen Förderorganisationen und anderen NRO im Norden und im Süden sollen Konzepte zum Auf- und Umbau ihrer Förderpolitik zur Verfügung gestellt werden. Stellvertretend kann die Nachfrage von Misereor zitiert werden nach Förderkonzepten für neue, institutionell nachhaltige Finanz-NRO im Süden und für den prozeßgerechten Aufbau von bestehenden NRO, die als "social investors" oder als "social providers" im Mikrofinanzbereich tätig sind. Die NRO fragen auch nach Förderkriterien für diejenigen ihrer Südpartner, die nicht mit intermediären Organisationen, sondern mit direkt von den Mitgliedern betriebenen Fonds arbeiten.

⇒ Zweitens soll eine angemessene Finanztechnologie für die verschiedenen Typen von MFI entwickelt werden. Diese umfaßt praktische Lösungsansätze, wie auch MFI, die nicht minimalistisch, sondern über den Mikrofinanzbereich hinaus ganzheitlich, selbsthilfe- und armenorientiert arbeiten, im Rahmen von integralen Förderkonzepten so eingesetzt werden können, daß die soziale und armenorientierte Arbeit der Träger gefördert wird, andererseits aber auch sichergestellt ist, daß ihre Mikrofinanzarbeit nach bankwirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt und auf institutionelle Nachhaltigkeit hin ausgerichtet ist.

Dazu sollen die Erfolgsvoraussetzungen für die verschiedenen Ansätze erarbeitet werden sowie Kriterien, wie die Primärakteure im Süden phasenweise und ihrer jeweiligen Situation angemessen gefördert werden können. Dabei sollen mögliche Lösungsansätze geprüft werden, die die Nachhaltigkeitskriterien zeitlich und prozeßgerecht aufspalten und den Fördermix für die Anfangs- Aufbau- und Reifephasen einer MFI oder eines Programms unterscheiden. Schließlich sollen die Fördervoraussetzungen für die zahlenmäßige Verbreitung von bewährten Ansätzen identifiziert werden.

- Dieser konzeptionelle Schritt soll sich in Beiträgen zu und der Prüfung von bereits konzipierten und teilweise schon praktizierten Ansätzen zur Finanzsektorförderung von kirchlichen Trägern und anderen NRO niederschlagen. Dazu zählt beispielsweise das bereits erwähnte Förderkonzept von Misereor.

2.3 Kooperation in der Finanzsystementwicklung

Konzepte zur Kooperation und Rollenverteilung zwischen staatlichen Gebern und NRO sind notwendig. Insbesondere machen NRO als Defizite geltend, daß vorhandene Ansätze auf einige Länder beschränkt seien, das vorhandene Instrumentarium zur prozeßgerechten, aber dennoch breitenwirksamen Förderung nicht ausreiche^{vi} und die Zielgruppenreichung verbessert werden müsse.^{vii}

⇒ Drittens soll ein nationales Finanzsystem charakterisiert werden, das die Anstrengungen der Akteure aller Ebenen zur wirksamen Armutsbekämpfung durch Zugang zu Finanzmärkten in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen dauerhaft berücksichtigt und fördert. Prozeßgerechte Verfahren und Kriterien sollen entwickelt werden, wie staatliche und nicht-staatliche Geber aus dem Norden in ihren jeweiligen Zielsetzungen kooperieren und ihre Förderpraxis koordinieren können.

- Auch für diese Fragen soll das Projekt die Überlegungen des Finanzsektorkonzepts von Misereor und andere Konzepte wie das eines Finanzwirtschaftlichen Selbsthilfe-Fonds auf nationaler Ebene, entworfen vom Exposure-Programm von Justitia et Pax (Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs),^{viii} aufarbeiten.

3. Vorgehensweise

Das Forschungsvorhaben soll in mehrere Phasen eingeteilt werden. Zunächst wird für die Arbeit der ersten Phase eine Arbeitsgruppe eingerichtet.

Die Arbeit der Gruppe soll auf der Grundlage der Erfahrungen der bereits geleisteten konzeptionellen und praktischen Arbeit der Partner im Süden aufbauen. Sie soll die Ansätze nicht nur der staatlichen EZ, sondern vor allem auch Partner von Misereor unter den südlichen NRO und Primärakteure im Mikrofinanzbereich erfassen, bewerten und konzeptionell und instrumentell berücksichtigen.

Die Gruppe soll in einem Workshop vor Ende der ersten Projektphase den Dialog mit ausgewiesenen Südpartnern suchen und auf ihren Erfahrungsschatz, aber auch auf den spezifischen Forschungs- und Förderbedarf der im Mikrofinanzbereich tätigen Süd-NRO zum Beispiel zu den angesprochenen Fragen der Nachhaltigkeit eingehen. Sie kann hierzu auf die bereits erwähnten Erfahrungen der partizipativ durchgeführten Evaluierung der Verbreitung von Mikrofinanzansätzen zurückgreifen, die sich an den Ansatz der Grameen Bank anlehnen oder diesen weiterentwickeln und die Anfang 1998 im Auftrag der GTZ mit dem BMZ und unter fachlicher und organisatorischer Federführung des Exposure-Programms der Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs e.V. durchgeführt wurde.^{ix}

Os/AK, 15.5.1998

ⁱ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Sektorkonzept Finanzsystementwicklung. Bonn: BMZ aktuell Nr. 046, September 1994

ⁱⁱ Vgl. Bundestagsdrucksache 13/9601 vom 14.1.1998, Antrag der Fraktion der CDU/CSU und von Abgeordneten der FDP "Mikrofinanzierung als Mittel der Armutsbekämpfung" und vgl. Bundestagsdrucksache 13/10027 vom

4.3.1998, Antrag der Fraktion der SPD "Armutsbekämpfung durch Mikrofinanzierung in der Entwicklungszusammenarbeit"

- iii Vgl. Report on the Self Evaluation Workshop of the Replications of the Grameen Bank Methodology in Asia. Bonn: Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs e.V. im Auftrag der GTZ, May 1998
- iv Für die staatliche EZ vgl. dazu Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Sektorübergreifendes Konzept Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe. Bonn: BMZ aktuell Nr. 006, Dezember 1990; für die nicht-staatliche EZ vgl. zum Beispiel Misereor: Sektorpolitik Sparen und Kredit Finanzsystementwicklung. Arbeitshilfe, erste Fassung. Aachen: Misereor, Dezember 1997 (internes Dokument)
- v Als Beispiel nennt Misereor sein Instrumente der Kleinkreditefonds, vgl. Misereor: Sektorpolitik, a.a.O.
- vi Vgl. Bundestagsdrucksache 13/9601, a.a.O.
- vii Vgl. Consultative Group to Assist the Poorest: Recommendations for the Future. January 16, 1998 (internes Dokument)
- viii Vgl. Karl Osner: Finanzwirtschaftliche Selbsthilfe-Fonds (FSF) auf nationaler Ebene zur Förderung der Eigenständigkeit armer Haushalts-Unternehmenssysteme in der informellen Wirtschaft der Länder des Südens. Bonn: Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs e.V. Juni 1997; Kurzfassung Dezember 1997
- ix Vgl. Report on the Self Evaluation Workshop. a.a.O.